PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO
SAGGI 84

INTORNO AGLI ARCHIVI E ALLE ISTITUZIONI

Scritti di Claudio Pavone

a cura di
Isabella Zanni Rosiello

II

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI
DIPARTIMENTO PER I BENI ARCHIVISTICI E LIBRARI
DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI
2004

*LA CONTINUITÀ DELLO STATO: ISTITUZIONI E UOMINI**

1. Il problema della continuità

Il titolo della mia esposizione non corrisponde pienamente al suo contenuto. Sia infatti per mia ignoranza, sia per la deficienza di studi preliminari e analitici specie sugli «uomini» (ricerche biografiche, raffronti statistici ecc.) dovrò limitarmi a tracciare alcune linee generali e problematiche, a offrire un programma di ricerca con campioni di documenti più che i risultati di una ricerca[1].

Alle parole «continuità dello Stato» viene spesso attribuito un non corretto significato totalizzante, che le rende sinonime di «continuità delle *cose*». Dirò subito che non è questo il senso che intendo assumere, anche se sarebbe certo più interessante parlare delle «cose», della realtà sociale nel suo complesso, piuttosto che soltanto dello Stato. Ma il tema della «continuità» in generale è quello criticamente proposto dall'intero ciclo di lezioni in cui questa si inserisce; e ad esso farò pertanto un semplice rinvio, dando per ammesso che non si potrebbe parlare di «continuità dello Stato» se non vi fosse stata continuità della struttura socioeconomica e del dominio di classe.

Per non far sorgere equivoci sarà bene peraltro procedere a qualche ulteriore chiarimento preliminare. Innanzi tutto occorre evitare il rischio di invischiarsi in una disputa accademica sul problema della continuità nella storia. Non sarebbe ad esempio difficile mostrare – nel nostro caso – come

---

* Da *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 70-159. Il testo era già stato pubblicato in *Italia 1945-48. Le origini della Repubblica,* Torino, Giappichelli, 1974, pp. 139-289: il volume raccoglieva i seminari di storia contemporanea organizzati nel 1973 dall'Istituto di storia della Facoltà di magistero dell'Università di Torino, dal Circolo della Resistenza e dal Centro studi Piero Gobetti.

[1] Pur avendolo arricchito con argomentazioni collaterali e con riferimenti documentari e bibliografici, ho lasciato lo scritto nello schema della relazione svolta oralmente. Ringrazio tutti coloro che hanno agevolato le mie ricerche.

il tema della continuità fra prefascismo, fascismo, postfascismo sia presente con ambiguità e polivalenze, implicitamente o esplicitamente, in quasi tutte le correnti interpretazioni del fascismo. Così la tesi crociana del fascismo parentesi o invasione degli *hyksos* appare, in prima approssimazione, a favore della rottura; ma ove non si precisi e qualifichi il grado d'incisività dell'opera compiuta dagli *hyksos*, è pensabile che la parentesi così come fu aperta sia stata chiusa, proprio come si guarisce dalla malattia conservando la propria identità personale. Di contro, la tesi del fascismo «rivelazione» o «autobiografia degli italiani» batte l'accento sulla continuità nel male; ma, sempre nella tradizione del pensiero politico radicale, Rosselli avrebbe poi cercato di cogliere anche la novità del fascismo. La letteratura marxista da una parte ha fatto proprio il tema della continuità delle tare della borghesia risorgimentale, dall'altra ha dovuto necessariamente insistere sulla continuità del dominio di classe *ut sic* e insieme sforzarsi di riconoscere la novità rappresentata dal fascismo nella storia del potere capitalistico. Oggi vediamo la continuità riscoperta dalla storiografia neomoderata ed eclettica, ma anche, con segno diverso, dall'ondata giovanile ansiosa di comprendere come mai l'Italia uscita dalla Resistenza sia ancora piena di tante brutture. Constatiamo d'altra parte che i vari apologeti dell'assetto politico generato dalla Resistenza e dalla immediata postresistenza appaiono alquanto infastiditi dalla sola proposizione del problema e preferiscono in genere chiudersi in un atteggiamento difensivo poco sensibile a discorsi di lungo periodo.

È bene in secondo luogo ricordare che continuità non è sinonimo d'immobilismo. Proporre il riesame dell'esito di una Resistenza, analizzata nelle sue componenti piuttosto che costretta in un quadro forzatamente unitario, non significa disconoscere i molti cambiamenti avvenuti in Italia nel '45 e dopo il '45, né costituisce un invito a rifluire sulla «storiografia dei delusi». Significa soltanto ricordare che la ricostruzione, economica e istituzionale, è stata guidata, pur in un nuovo quadro politico, dalle forze di classe, tutt'altro che statiche, dominanti in Italia prima, durante e dopo il Fascismo. Cosicché il tema della nostra esposizione potrebbe essere riformulato nel modo seguente: proposta di ricerca sul ruolo che lo Stato ha svolto nell'intreccio di vecchio e di nuovo che caratterizza il nostro paese nel passaggio dal fascismo alla Repubblica.

In terzo luogo partirò – senza alcuna pretesa di definizione teorica – dal punto di vista che lo Stato gode rispetto alla economia e alla società civile di una sua *relativa* autonomia: formula questa nella quale solo l'analisi delle singole situazioni storiche può chiarire se l'accento debba battere sul sostantivo piuttosto che sull'aggettivo. Il ruolo che lo Stato svolge nella sua triplice funzione di repressione, mediazione (sia all'interno della classe dominante che fra le classi antagoniste), diretto intervento nel processo produttivo è infatti variabile e obbedisce, in parte, a certi suoi peculiari ritmi

non sempre perfettamente coincidenti con quelli della dinamica economica, sociale e politica isolatamente considerate. Il riconoscimento di questo possibile scarto serve fra l'altro a indirizzare in un senso preciso, anche se non esaustivo, la domanda tante volte posta sulla possibilità che nel '45 si aveva di «fare di più». Constatata infatti la mancanza di fratture rivoluzionarie, resta legittimo il problema se sul piano delle istituzioni – innanzi tutto delle istituzioni statali – non sarebbe stato possibile procedere a tagli e riforme incisivi, e a non mandare smarrite esperienze abbozzate nel corso della Resistenza.

Debbo ancora chiarire che cercherò di impostare il discorso su due distinti piani. Il tema della continuità può infatti essere inteso in senso ristretto e formale, come rottura o meno della «legalità costituzionale» e di vertice, e conseguentemente come problema della legittimità di una discendenza Regno-Repubblica e Mussolini-Badoglio-Bonomi-Parri-De Gasperi. Esiste però un secondo livello, dove lo Stato va esaminato come apparato e organizzazione, come complesso di uffici, servizi e procedure, come burocrazia, distinguendo poi ancora fra amministrazione statale in senso proprio e diretto (ministeri e loro uffici periferici) e quel complesso di istituzioni che il fascismo chiamò «parastato» e che lasciò come parte sostanziosa della sua eredità al postfascismo. Legato strettamente a questo discorso, tramite la tematica accentramento-decentramento, è anche quello sugli enti pubblici territoriali (regione, provincia, comune), sul quale potremo peraltro soffermarci del tutto inadeguatamente.

Limitare l'esposizione a questi due livelli – che saranno ben lungi dall'essere indagati in modo esauriente[2] – significa tagliar fuori argomenti tutt'altro che estranei al nostro tema, ma dei quali possiamo qui ricordare appena l'esistenza. Pensiamo ad esempio alla funzione svolta dalla Chiesa non solo lungo un arco che, alla luce del sole, va dai patti lateranensi del 1929 all'articolo 7 della Costituzione, ma anche in quanto capillare apparato istituzionale pronto a supplire a quello statale in crisi e ad offrire il ricambio della base di massa di cui nessuna forza politica, anche conservatrice, può ormai fare a meno. Pensiamo alla scuola, esplosa in questi ultimi anni per il tasso particolarmente elevato di continuità da cui è rimasta affetta. Pensiamo ancora alla presenza nella società del fatto istituzionale in sé, denunciato dalla recente contestazione come elemento qualificante così di manicomi, ospedali, carceri, come di matrimonio, famiglia eccetera[3]. Tanto

---

[2] Non ho alcuna pretesa – è bene precisare – di stabilire coincidenze fra la distinzione dei due livelli di discorso cui ho accennato nel testo e quella dottrinale fra «Stato-persona» da una parte e «Stato-ordinamento» o «Stato-comunità» dall'altra.

[3] Per una proposta di discorso critico sull'antistituzionalismo della contestazione, nel quadro di un riesame globale del problema delle istituzioni, si veda il fascicolo *Sondaggio su un'ipotesi di lavoro*, a cura di S. Ristuccia, in «Queste istituzioni», 1973.

meno potremo trattare di quel formidabile canale di continuità che sono stati i codici, e non solo quelli penale e di procedura penale, venuti più volte alla ribalta della cronaca politica (basterebbe ricordare che nel codice Rocco fu trasfusa larga parte della legge istitutiva del Tribunale supremo per la difesa dello Stato), ma anche quelli civile e di procedura civile, che offrono la rete entro cui dovrebbero svolgersi i rapporti personali ed economici socialmente rilevanti. È una rete che resta a tutt'oggi pressoché inalterata, malgrado – ed è un malgrado di cui andrebbero spiegate le ragioni – le molte denunce di crescenti smagliature (si pensi, ad esempio, alla mancata riforma delle società per azioni, o al sempre più palese ridursi del campo in cui i contratti nascono come libero incontro della volontà delle parti).

Avverto infine che non mi sforzerò di ricondurre la vicenda della continuità italiana, come sopra precisata, negli schemi elaborati dai giuristi sulla continuità o estinzione degli Stati e, in generale, degli ordinamenti giuridici. Per chi volesse portare l'analisi su quel terreno, rinvio alla dotta e articolata disamina svolta qualche anno fa da Crisafulli, il quale, per il caso che ci interessa, dichiara «inaccettabile» la tesi secondo cui «lo Stato italiano attuale è uno Stato nuovo e diverso da quello preesistente al 1943»[4] Il Crisafulli giunge alla conclusione generale che solo un *fatto*, «anche se possa talora apparire il prodotto di atti giuridici "estintivi"», può condurre alla morte di uno Stato. È un richiamo realistico (sulla scia di Santi Romano), che non deve tuttavia condurre alla affrettata conclusione di un possibile comodo trapasso dal terreno della dottrina giuridica a quello storiografico. In realtà il discorso giuridico è condotto a un tal punto di «estrema rarefazione» (come si esprime lo stesso Crisafulli) che l'ausilio diretto che può venirne dagli storici appare piuttosto scarso, ove, ad esempio, si consideri che il Crisafulli svolge i suoi princìpi fino a manifestare qualche dubbio sulla estinzione nel 1917 dell'Impero russo e perplessità ancora maggiori sulla novità della Repubblica popolare cinese. Di contro il «grande Reich» sarebbe davvero scomparso nel 1945 e le due attuali repubbliche tedesche sarebbero in pari misura Stati nuovi. È evidente il peso predominante attribuito alle cause esterne nella comunque rarissima estinzione degli Stati (uno dei pochi casi dati per sicuri è quello del Sacro romano impero). Per cause interne gli Stati, quando li si racchiuda nella imperforabile corazza del formalismo giuridico, non solo appaiono quasi indistruttibili – non essendo loro riconosciuta nemmeno la capacità di suicidarsi – ma, anche allor-

[4] V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in «Rivista di diritto internazionale», XLVII (1964), pp. 365-408 (le parole citate sono a p. 372, con ampia bibliografia di appoggio).

ché finalmente si estinguono, lascerebbero largamente sopravvivere il diritto di cui erano tessuti[5].

2. La continuità attraverso il fascismo

Il problema della continuità dello Stato non si pone soltanto – come già accennato – a proposito del passaggio dal fascismo alla Repubblica, ma va affrontato su un più lungo periodo, quale problema di continuità *attraverso* il fascismo. «La continuità degli ordinamenti statutario, fascista e repubblicano» si intitola ad esempio il primo paragrafo di uno dei più interessanti saggi di giuristi comparsi sull'argomento[6]; e c'è ormai tutta una serie di studi che affronta questa tematica. Già il principale storico nazionalfascista, Gioacchino Volpe, aveva – certo con qualche forzatura – interpretato la posizione preminente data dalla legge del 24 dicembre 1925 al capo del governo come attuazione di quel «ritorno allo statuto» che il Sonnino, in polemica con la evoluzione parlamentaristica del nostro sistema politico, aveva auspicato alla fine del secolo precedente[7]; e sono note le ricerche di Paolo Ungari sulla sostanza nazionalistica dell'opera del principale «legislatore» del fascismo, Alfredo Rocco[8]. Il peso determinante che l'apparato statale centralizzato ha fin dall'Unità avuto quale strumento di governo da parte della ristretta classe dirigente di un paese solcato da profonde fratture sociali e territoriali ed in via di squilibrato sviluppo, è venuto richiamando con crescente intensità l'attenzione degli studiosi delle nuove generazioni, sia storici che sociologi e giuristi. Giuliano Amato ha parlato della identificazione, già in periodo liberale, fra Stato e amministrazione, accoppiata all'assunto «che non v'è libertà o diritto individuale prima dello Stato»; e ha aggiunto che il fascismo «fu semplice-

---

[5] V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato* ... cit., pp. 403-405. Il paragone fra Germania e Italia andrebbe sviluppato. Appare infatti paradossale, da un punto di vista storico-politico, che all'Italia, la quale ha conosciuto un profondo movimento di resistenza, sia da riconoscere continuità dello Stato al contrario che alla Germania, dove quel movimento fu pressoché sconosciuto (alludiamo alla Repubblica federale, perché nella novità della Repubblica democratica è stato certo determinante il fattore internazionale). Il Crisafulli ricorda (p. 368, nota) che il 17 settembre 1953 fu nella Repubblica federale dichiarata l'estinzione, alla data dell'8 maggio 1945, dei «rapporti d'impiego con l'apparato statale nazionalsocialista»: andrebbe indagata la reale portata di una misura a prima vista così spregiudicatamente innovatrice.

[6] L. PALADIN, *Fascismo. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 887-902.

[7] G. VOLPE, *Storia del movimento fascista*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1943², p. 137. Sul dibattito svoltosi nel 1925 attorno alla formula sonniniana del «ritorno allo *Statuto*» si veda R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista. 1925-1929*. Torino, Einaudi, 1968, p. 42.

[8] P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963

mente più incisivo nel dare svolgimento a questa impostazione e la sbarazzò delle difficoltà che le creavano le libertà individuali»[9]. Giampiero Carocci – che pure sottolinea il peso del parlamento – ha ricordato che l'ampliamento dei poteri dell'esecutivo, caratteristico di tutti i paesi industrializzati, si era manifestato in Italia con maggior forza e nuovo carattere proprio nel periodo giolittiano[10]. Di un «progetto burocratico di governo» da parte del blocco dominante nell'età giolittiana ha trattato Paolo Farneti in una ricerca di impianto sociologico[11], e Nicola Tranfaglia ha ripreso questo tema nella comunicazione presentata a un convegno anconitano[12]. Giorgio Rochat e Guido Neppi Modona hanno indagato sulla continuità delle forze armate e della magistratura[13]; mentre Aldo A. Mola ha verificato, al livello di un campione locale rappresentativo come Cuneo, in che modo la «linea giolittiana» comportasse la burocratizzazione dell'amministrazione provinciale, e cioè un alto saggio di stabilità-continuità[14]. La rivista «Quaderni storici» – per concludere questa esemplificazione – sta a sua volta mostrando un costante interesse ai temi amministrativi, visti in un ampio contesto socioeconomico di medio e lungo periodo[15].

Il punto mi sembra dunque stia nel vedere come una tradizione, che prende le mosse dal sistema moderato di governo, si rafforzi nel periodo fascista da una parte rompendo unilateralmente, a favore di un esasperato accentramento, il «mostruoso connubio» con il parlamentarismo denunciato per più di mezzo secolo dai critici liberali del sistema politico italiano, dall'altra incontrandosi con la tendenza propria di tutti i paesi capitalistici a un certo stadio del loro sviluppo, ma in Italia particolarmente radicata ed acu-

---

[9] G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 261 e seguenti. Le parole citate nel testo vanno peraltro lette nel quadro della complessa e sfumata ricostruzione di Amato, che non è qui il caso di esaminare.

[10] G. CAROCCI, *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1964, p. IX.

[11] P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli, 1971.

[12] N. TRANFAGLIA, *Il deperimento dello Stato liberale in Italia*, in «Quaderni storici», 1972, 20, pp. 677-702 (poi in N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista: problemi e ricerche*, Milano, Feltrinelli, 1973, pp. 34-52).

[13] Si vedano i saggi, che danno una visione d'insieme delle loro ricerche, di G. ROCHAT, *L'esercito e il fascismo* e di G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di G. QUAZZA, Torino, Einaudi, 1973, rispettivamente alle pp. 89-123 e 126-181.

[14] A.A. MOLA, *Storia dell'Amministrazione provinciale di Cuneo dall'Unità al Fascismo (1859-1923)*, Torino, AEDA, 1971.

[15] Cfr. in particolare il fascicolo speciale n. 18 (settembre-dicembre 1971), dedicato appunto a *Stato e amministrazione* e, in esso, l'editoriale di A. CARACCIOLO – S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, pp. 601-608. Cfr. anche l'«aggiornamento» *Stato, amministrazione, classi dirigenti nell'Italia liberale*, a cura di R. ROMANELLI, nel n. 23 (maggio-agosto 1973), pp. 603-642.

ta, a una sempre più estesa e capillare presenza del fatto statuale e istituzionale nei rapporti economici e sociali. La continuità del postfascismo rispetto al fascismo e al prefascismo – possiamo anticipare in modo molto schematico – sarà data dalla impossibilità di invertire la seconda linea di sviluppo, e insieme dal ritorno a un sistema di precario equilibrio fra ordinamento amministrativo scarsamente mutato nelle sue componenti tradizionali e restaurato parlamentarismo. Una «restaurazione» peraltro non già del sistema giolittiano bensì – come ha precisato Carocci[16] – della «situazione che era emersa in Italia dopo il biennio rosso del 1919-1920», rafforzata dalla esperienza resistenziale e da spinte democratiche agganciabili ad alcune parti della nuova Costituzione, e depurata infine – aggiungerei – dall'equivoco di un partito cattolico progressista. Ma non possiamo qui tentare una compiuta analisi del sistema di potere operante nell'Italia del dopoguerra.

Dovremmo concludere che non è dunque mai esistito un vero e proprio «Stato fascista»? Dovremmo dar ragione all'amareggiato ultimo segretario del PNF, Carlo Scorza, che in un memoriale inviato al duce il 23 giugno 1943 lamentava che

> «lo Stato è fascista solo perché Voi lo volete tale, perché avete emanato delle leggi che lo hanno trasformato in senso fascista, e soprattutto perché ci siete Voi al centro. Ma in effetti esso rimane non fascista nella sua struttura più intima: quella cioè che dovrebbe realizzare il Fascismo, riferendomi con ciò a sopravvivenze di leggi e di istituti antichi e alla persistenza di una mentalità non fascista negli ordini burocratici (...). In tempo di guerra si è rivelato non fascista quello che avrebbe dovuto essere il più formidabile strumento dello Stato: l'Esercito con le altre Forze Armate»[17]?

Le parole di Scorza testimoniano in realtà lo scollamento in atto, sotto la pressione della disfatta militare, fra i tradizionali «corpi» dello Stato, che tentano di gestire in proprio la crisi come garanti di continuità, e il «regime» di cui quelli erano pur stati ingredienti essenziali. La distinzione tra *Stato* e *regime* è stata posta – com'è noto – da Alberto Aquarone al centro di quella che è a tutt'oggi la migliore ricostruzione di assieme della vicenda dello Stato italiano sotto il fascismo[18]. Aquarone ha infatti illustrato come l'*apparato* statale conservasse netta prevalenza su quello del PNF (emblematica la supremazia del prefetto sul segretario federale), e come il regime si reggesse sull'equilibrio fra la dittatura personale e demagogica di Mussolini, il partito e gli organismi che ad esso facevano capo, la monarchia, gli altri tradizionali vertici della struttura statale e, non ulti-

---

[16] G. Carocci, *Recensione* a G. Amendola, *La classe operaia italiana*, Roma, Editori riuniti, 1968, in «Belfagor», XXV (1970), p. 109.

[17] Citato in F.W. Deakin, *Storia della Repubblica di Salò*, Torino, Einaudi, 1963³, p. 331.

[18] A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965².

ma, la Chiesa. Aquarone sintetizza questa sua ricostruzione nella formula secondo cui lo Stato fascista non fu in realtà un vero e compiuto Stato totalitario.

Questo giudizio – che non è proprio del solo Aquarone[19] – merita, ai fini del nostro discorso, due brevi considerazioni. Innanzi tutto, riconoscere il carattere non completamente totalitario dello Stato fascista significa certo portare acqua alla tesi della continuità, ma è un'acqua che si presta ad essere inquinata da notevoli dosi di ambiguità. Le istituzioni statali potrebbero infatti, su questa strada, essere gratificate come di una loro innocenza rispetto al fascismo, che nasce e crolla mentre esse istituzioni – comprese alcune di quelle create dal fascismo stesso – restano. Cosicché, partiti dalla critica alla trasposizione sul terreno istituzionale della tesi del fascismo-parentesi, si tornerebbe paradossalmente ad essa, una volta messa la sordina sulla intrinseca disponibilità al fascismo di tante nostre istituzioni. Torneremo brevemente su questo punto nelle conclusioni. Ma qui vogliamo accennare a una seconda considerazione, che meriterebbe certo ben più ampio sviluppo.

Si tratterebbe cioè di riproporre a un dibattito critico la nozione stessa di «Stato totalitario» e del suo uso in storiografia. È lecito il dubbio che la formula, adottata chiassosamente dal fascismo e accettata come bersaglio polemico dai suoi avversari, riesca difficilmente a reggere a un tentativo di rigorosa definizione. Appare in effetti arduo annullare davvero quella distinzione fra Stato e società civile che sarebbe nelle ambizioni dello Stato totalitario vanificare. Se lo Stato soverchia la società civile per imbrigliare, mediare, reprimere e sospingere in certe direzioni la dinamica sociale e le lotte delle classi, non è contraddittorio pensare che quella dinamica e quelle lotte si compongano davvero e si plachino senza residui nella forma statuale? O non sarà piuttosto vero che questa forma tanto più tende ad accreditarsi come totalitaria quanto più avverte di coprire un terreno sociale instabile e contraddittorio? Se le cose stanno così, è chiaro che lo sforzo di qualificare, in sede storica, uno Stato come totalitario è destinato a rimanere sempre deluso anche di fronte alle più patenti forme di oppressione e invadenza statali e anche quando, ad esempio, dal fascismo italiano si passasse al più compatto nazismo. La ricerca infatti di una fattispecie che integri l'ipotesi di reato prevista – il totalitarismo – non potrebbe che condurre alla assoluzione di tutti gli Stati fascisti per insufficienza di prove o, al massimo, alla loro condanna per

[19] Si veda ad esempio il saggio di Paladin sopra ricordato. E si vedano, nell'opera di Deakin, anch'essa già citata, affermazioni come quella di p. 40 – «l'Italia era governata da gruppi di funzionari, non da una classe dirigente» –, la sottolineatura dell'abilità di Bocchini nel tenere la polizia distinta dal PNF (pp. 112-115) e, infine, il giudizio riassuntivo di p. 327: «Il fascismo italiano non era mai riuscito ad essere totalitario e il suo destino alla fine sarebbe stato deciso da quegli organi che per vent'anni avevano gelosamente resistito alla sua penetrazione e al suo controllo: la corte, l'esercito, la pubblica amministrazione e perfino la polizia».

delitto tentato, mai consumato[20]. E potrebbe – un procedimento di questo tipo – giungere perfino alla conclusione che uno Stato di così labile presa effettiva come la Repubblica sociale italiana sia riuscito ad essere più «totalitario» del fascismo del ventennio[21].

3. L'incisione dell'8 settembre

Far battere oggi l'accento sul tema della continuità non deve indurci a dimenticare che coloro che vissero la crisi dell'8 settembre 1943 furono invece colpiti dallo sfasciamento dello Stato o almeno dal senso della sua «sospensione». Dissoltosi in poche ore l'esercito, fuggito il re al Sud con pochi brandelli di governo, chiusi i pubblici uffici e paralizzati i servizi, confusione e incertezza ovunque regnanti su chi detenesse ancora qualche parte di potere, gli italiani si trovarono come librati in una condizione che, se non era proprio lo stato di natura, appariva lontanissima da quella organizzata di cui si era avuta quotidiana e tradizionale esperienza. Fu certo, in questo senso estremo, una situazione eccezionale di pochi giorni o settimane, sufficiente tuttavia a lasciare profonde tracce in chi la visse, anche se ovviamente sarebbe difficile dare del fenomeno una misura quantitativa (ma la importanza di certi nodi storici sta proprio nel costringere ampie masse di uomini e scoprire problematico ciò che fino a poco prima appariva ovvio).

Nel Sud – è noto – lo Stato del re avrebbe stentato a ridarsi un volto presentabile. «Popolazione ritiene che non esiste governo e di non essere tenuta conferimento prodotti ammasso», riferiscono ad esempio i carabinieri di Isernia il 4 gennaio 1944; o ancora, sempre i carabinieri a proposito delle agitazioni avvenute in Montesano, in provincia di Salerno, il 18 e 19 dicembre: «Tra i dimostranti era stato propagandato che non essendovi più leggi e autorità occorreva abolire le tasse»[22]. Queste testimonianze e altre

---

[20] Aquarone è in realtà storico troppo accorto per non avvertire il pericolo di questo «tranello», come egli stesso lo ha definito in un dibattito sul suo libro (cfr. «Il canocchiale», n.s., I (1966), 3, pp. 85-104). E anche il giurista Paladin, che pure svolgeva con insistenza la tesi del mancato carattere totalitario del fascismo, riconosce che la piena realizzazione di quel carattere «rimane in vario senso un'utopia» (L. PALADIN, *Fascismo* ... cit., p. 898).

[21] Questa appare la conclusione suggerita con coscienza del paradosso da PH.V. CANNISTRARO, *Burocrazia e politica culturale nello Stato fascista: il Ministero della cultura popolare*, in «Storia contemporanea», I (1970), pp. 273-298.

[22] I documenti sono citati da Nicola Gallerano in un saggio sul Sud, fra i risultati di una ricerca di gruppo, promossa dall'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, sulla crisi del 1943-1944: N. GALLERANO, *La disgregazione delle basi di massa del fascismo nel Mezzogiorno e il ruolo delle masse contadine*, in *Operai e contadini nella crisi italiana del 1943-1944*, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 435-496. Gallerano osserva che «le segnalazioni dei carabinieri sono concordi» nel senso sopra indicato.

analoghe, relative a un mondo contadino in cui riaffiorano antichi impulsi allo «sfascio», sono generalizzabili con molta cautela. Ma ciò nonostante esse sono sintomo di un fenomeno che non sarà facile riassorbire. Il discredito in cui erano cadute le forze armate e il sincero disprezzo per larga parte dei loro quadri, tanto maggiore più si saliva nella gerarchia, avrebbe ad esempio reso particolarmente difficili gli sforzi per organizzare i primi reparti regolari da affiancare agli alleati[23]; mentre al Nord avrebbe posto come ovvio presupposto della parte di gran lunga più ampia della partigiania il netto rifiuto del vecchio organismo militare.

Nel Nord a mettere a dura prova uno dei piloni più tradizionali della stabilità delle istituzioni sarebbe intervenuta presto la crisi del giuramento. Larga parte degli italiani avevano giurato fedeltà al re e insieme al duce (la causa della rivoluzione fascista si erano anzi impegnati a servirla, «se necessario», anche col proprio sangue). La nascita della Repubblica sociale li poneva ora di fronte ad una scelta: a quale dei due giuramenti dare maggior credito? Sappiamo che molti ufficiali trovarono nei lager tedeschi la forza di resistere proprio in virtù del giuramento fatto al re; e non intendiamo sottovalutare la prova di carattere da essi in tal modo fornita, anche se argomentare rigorosamente la preferenza data a un giuramento rispetto all'altro non sarebbe stato agevole[24]. Ma ci sembra che molto più feconda sia stata l'esperienza di chi trasse la conclusione che i giuramenti, quando vengono

---

[23] Sullo spirito delle truppe del Corpo italiano di liberazione combattente sul fronte adriatico si v. la «Relazione dell'Ispettorato censura militare del servizio informazioni militari (SIM) relativa al mese di settembre 1944», pubblicata da E. Aga Rossi in appendice al saggio *La situazione politica ed economica dell'Italia nel periodo 1944-45: i governi Bonomi*, in «Quaderni dell'Istituto romano per la storia d'Italia dal Fascismo alla Resistenza», 1971, 2, pp. 128-145. Ivi (pp. 86-88) anche il «Riassunto generale dei rapporti delle regie prefetture per il mese di gennaio» 1945, con un quadro molto negativo della reazione delle popolazioni ai richiami alle armi.

[24] Si veda ad esempio l'articolo *Fede a un giuramento*, pubblicato nel democristiano «Il Popolo», edizione romana, il 14 novembre 1943. L'«ufficiale di marina» che lo firma sostiene che il giuramento al re è valido perché «è una promessa fatta liberamente», mentre il giuramento fascista «è assurdo e illecito per lo scopo a cui impegnava. Era strappato alla maggioranza con la violenza perché veniva imposto come condizione per guadagnarsi la vita» (ma altrettanto, in realtà, poteva dirsi del giuramento fatto al re). Giova ricordare che il giuramento al duce era stato uno degli obiettivi polemici della enciclica *Non abbiamo bisogno* di Pio XI: il papa, riconoscendo le difficoltà di carriera, di pane e di vita, aveva suggerito che i fascisti già tesserati facessero la riserva mentale «salve le leggi di Dio e della Chiesa» o «salvi i doveri del buon cristiano», «col fermo proposito di dichiarare anche esternamente una tale riserva, quando ne venisse il bisogno»; e aveva chiesto che la riserva fosse introdotta nei giuramenti futuri, «quando non si voglia far meglio, molto meglio, e cioè omettere il giuramento, che è per sé un atto di religione, e non è certamente al posto che più gli conviene in una tessera di partito» (cfr. P. Scoppola, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla repubblica*, Bari, Laterza, 1967, p. 673).

alla ribalta le questioni di fondo, non servono, e bisogna trovare altrove il punto di appoggio per la propria condotta. Fra le tante «lezioni morali» che si sogliono, cadendo spesso nella retorica, accreditare alla Resistenza, questa della messa in mora dell'istituto del giuramento ci sembra una delle più schiette, perché si rifà a quel senso di scelta autonoma, imposta dalla durezza della situazione, che è alla base del più valido comportamento resistenziale.

Venivano, da tutto quanto sopra ricordato, poste in luce disponibilità soggettive ad accettare fratture istituzionali, riscontrabili in un arco più ampio di quello che faceva capo ai partiti del CLN, e che erano tanto più interessanti in quanto ad esse si mostravano sensibili soprattutto esponenti di quei ceti medi che costituiscono nei fatti uno dei canali della continuità. Che poi la coesistenza di tanti giuramenti e di tanti spergiuri passati impuniti si sia risolta in un ulteriore incentivo al lassismo opportunistico di quei ceti, è altro discorso, che andrebbe ricollegato a quello sul fallimento dell'epurazione[25].

Del senso del crollo dello Stato vorrei offrire ancora due testimonianze di diversa provenienza, collocabili l'una all'inizio, l'altra alla conclusione del-

---

[25] Ecco, fra i tanti possibili, qualche documento sul tema del giuramento. «L'Italia libera», organo del partito d'azione, edizione lombarda, pubblicò il 7 marzo 1944 un articolo di commento al giuramento imposto dalla RSI, *Giuramenti falsi e veri*, che arrivava a questa conclusione: «O i giuramenti sono buffonate ed allora è meglio non farne, o sono cose serie ed allora bisogna sapere fin d'ora quali saranno le conseguenze». Il fascismo, si legge nel corso dell'articolo, «non ha capito la lezione che s'è avuta dai milioni d'italiani che hanno firmato una tessera che recava un giuramento altamente impegnativo e al momento buono se ne sono scordati (...) A cosa servirà tutta quest'orgia di promesse di fedeltà? Soltanto a creare una nuova massa di spergiuri, a stracciare la coscienza della gente (...) Ma il fascismo è forse spinto da un senso di sadismo nel voler mettere un certo numero d'italiani in una posizione sgradevolissima, nel creare le condizioni per un disagio morale che è ostacolo troppo lieve per tener fede al giuramento ma sufficiente per aumentare il caos nell'Italia di domani». Di un colonnello dei carabinieri divenuto comandante di formazione GL in Valtellina si legge, in un documento garibaldino, che «ha dichiarato di essere apolitico e di voler mantenere fede al suo giuramento come militare finché il Popolo Italiano in una libera consultazione deciderà una costituzione diversa dalla precedente monarchica e fascista». Al colonnello era stato fatto notare dai garibaldini che «mantenere fede anche adesso ad un giuramento precedente significa mantenere fede alla monarchia e allo Stato fascista» (lettera del «Comando raggruppamento divisioni e brigate d'assalto Garibaldi» dell'Alta Lombardia alla «Delegazione Comando» e al «Triumvirato insurrezionale» della Lombardia, 3 aprile 1945, in FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, *Brigate Garibaldi*, 01335). La pratica del giuramento è documentabile fra i garibaldini; mentre, per il senso del discorso che abbiamo condotto nel testo, vale questa testimonianza di Giovana a proposito di un gruppo, d'ispirazione giellista, che aveva rifiutato il giuramento «perché lo considera un atto contrario al carattere genuinamente volontario della lotta e quindi di maggior tensione morale; inoltre l'esperienza fascista aveva dimostrato la vanità di questi impegni non accompagnati da un'autentica adesione della coscienza ideale, per cui ripugna risuscitarne anche soltanto la formalità» (cfr. M. GIOVANA, *Storia di una formazione partigiana. Resistenza nel Cuneese*, Torino, Einaudi, 1964, p. 63).

la Resistenza. Un documento comunista anonimo così si esprimeva non molto dopo l'8 settembre:

«Dal compimento dell'unità d'Italia è questa la prima volta che lo Stato si sfascia e l'organizzazione della classe dirigente si disgrega. Già altri periodi storici ha conosciuto il paese nei quali la esistenza dello Stato italiano è stata messa in pericolo; ma oggi la crisi è sboccata nella disgregazione dello stato borghese, nel fallimento delle vecchie classi dirigenti, nel vuotamento dei vecchi istituti conservatori che sono miseramente crollati. Se lo Stato italiano, nella sua breve esistenza, ha potuto essere minacciato di rovina ad ogni aspra prova cui era sottoposto, la ragione essenziale deve ricercarsi nelle fragili basi economiche su cui lo Stato borghese ha riposato».

Fragilità, continuava il documento, che ha fatto nascere la vocazione della borghesia italiana alla dittatura[26] Si può scorgere in queste parole l'eco delle vecchie tesi della terza internazionale sul fascismo ultima carta della borghesia. Ma se l'estensore si mostrava non ben aggiornato con la più recente evoluzione del partito comunista italiano, riusciva a cogliere bene una sensazione viva, largamente diffusa alla base e in molti quadri comunisti e di cui è traccia anche in molti documenti del partito d'azione, talvolta *sub specie* di moralismo altero ed offeso, talaltra come diagnosi presupposta dalla richiesta della «rivoluzione democratica».

Rodolfo Morandi, in un suo intervento al primo congresso dei CLN della provincia di Milano tenutosi dopo la liberazione, – è questa la seconda testimonianza cui sopra accennavo – pone in luce un'acuta e molto significativa tensione fra ottimismo e pessimismo nei riguardi della sorte e della reale consistenza dello Stato italiano. Sullo sfasciamento dello Stato Morandi esprime una opinione fiduciosamente rivoluzionaria. Egli parla di «disgregazione della compagine statale», di «decomposizione» conseguente all'unità sociale ed economica della nazione; e avverte che «lo Stato italiano, consumato dal cancro che per venti anni lo ha roso, è crollato. Le amministrazioni pubbliche si sono sfasciate. Da Roma si tenta inutilmente di governare, utilizzando i detriti di questa grande rovina» [27]. Allora, verrebbe da commentare, i giochi erano fatti? A questo punto Morandi, sotto la sferza con cui passa a fustigare quei «detriti», rivela un realistico pessimismo circa il potere di cui erano ancora dotati. «Roma –

---

[26] *Al servizio dell'Armata tedesca*, BIBLIOTECA FOIEGUERRIANA DI PISTOIA, *Documenti CLN*, inserto 2.

[27] Si confrontino le parole che l'azionista Franco Momigliano aveva scritto, sotto il nome di Luigi Uberti, nell'opuscolo clandestino *Le commissioni di fabbrica: lineamenti politici*: «crollo dell'intera impalcatura statale», «dissoluzione dell'intera struttura statale» (p. 10).

egli infatti prosegue – non dispone di un solo prefetto o questore di carriera che non sia compromesso e possa dare il benché minimo degli affidamenti»: ma questo – viene da osservare – era un reale dramma del personale politico antifascista, non una prova dello sfasciamento dello Stato. La conclusione di Morandi era accorata:

«Stremate restano tutte le branche dell'amministrazione, se noi vogliamo applicare i criteri più moderati dell'epurazione. La burocrazia intanto boicotta e sabota silenziosamente. Si difende con l'omertà. Così gli uomini nuovi che la lotta di liberazione ha portato al governo e a capo dell'amministrazione si trovano affogati in questa ovatta putrida che ne smorza e consuma miseramente le energie».

A Morandi non sfuggiva la contraddizione esistente fra la prima e la seconda parte del suo discorso. Ma noi non vogliamo per ora discutere la validità della via di uscita che egli invocava, un potenziamento cioè dei CLN che non si esaurisse in una «disciplina meramente formale fra i partiti» e consentisse la diffusione a Sud della esperienza del Nord; vogliamo solo ricordare che questo rovello ottimistico-pessimistico sulla sorte, consistenza e utilizzabilità a nuovi fini dello Stato italiano è uno dei temi che attraversa con maggiore o minore consapevolezza, tutta la Resistenza d'ispirazione democratica e socialista, e non è a sua volta che un aspetto del contrasto fra la diagnosi per eccesso della profondità della crisi italiana e la limitatezza e incertezza degli obiettivi della ricostruzione[28].

4. Stato e istituzioni nei programmi della Resistenza

Quale fu la risposta della Resistenza, sul piano della progettazione istituzionale, a questo problema dello Stato? Fu una risposta largamente insufficiente. Questo giudizio, ormai corrente, non deve tuttavia esimerci dal tentare in merito un discorso più articolato. Non ci si deve infatti accontentare della constatazione di una unità resistenziale al livello più basso; e, soprattutto, il problema delle istituzioni non va isolato da quello dei rapporti di forza fra le classi e i partiti, quasi esistesse un *arbitrium indifferentiae* delle forze politiche e sociali dominanti rispetto alla scelta delle istituzioni progettate dai tecnici. D'altra parte non si deve nemmeno porre, senza ulteriori specificazioni, sul conto delle debolezze della Resistenza la gracilità dei

[28] Per il discorso di Morandi si veda l'opuscolo *Democrazia al lavoro. Una guida per lo sviluppo dei CLN sulla via della ricostruzione. Testo stenografico del rapporto Sereni, dei discorsi di Morandi, Greppi, Meda e dell'intervento di P. Togliatti al I congresso dei C.L.N. della provincia di Milano*, s.l., C.L.N., [1945], pp. 38-41 (il discorso è riedito in R. MORANDI, *Lotta di popolo: 1937-1945. Opere di Rodolfo Morandi*, IV, Torino, Einaudi, 1958, pp. 138-141). Morandi interveniva su una relazione di Emilio Sereni, preoccupata della situazione «esplosiva» e tesa alla ricerca dei mezzi per dominarla.

suoi programmi istituzionali[29], dimenticando che una dimensione antistituzionale passa attraverso tutti i moti di rinnovamento, caratterizza tutti i momenti di crisi, e ne costituisce anzi una delle spinte tanto indispensabili quanto difficilissime da mediare. Il raggelarsi delle rivoluzioni in forme istituzionali non sempre atte a esprimere tutta la potenzialità, o il ripiegare di movimenti innovatori sulle istituzioni preesistenti – come è il più modesto caso dell'Italia 1945 – non costituirebbero problemi tanto duri se potessero venir ridotti a mera deficienza di cultura tecnico-giuridica.

In linea molto generale e schematica può dirsi che le posizioni manifestatesi durante la Resistenza in merito ai problemi dello Stato e delle istituzioni si muovevano entro un triangolo di posizioni diverse i cui vertici erano costituiti dalla coscienza della crisi generale delle istituzioni rappresentative fra le due guerre mondiali, dalla proposta di una sostanziale restaurazione delle istituzioni parlamentari prefasciste, dalla formula comunista della democrazia progressiva.

Coloro che si collocavano nel primo vertice – e che scontavano anche la insoddisfacente esperienza istituzionale dell'URSS stalinista, non proponibile come modello alternativo – partivano dalla constatazione che le istituzioni parlamentari non erano state in grado né di aprire la strada a un'evoluzione pacifica verso il socialismo, né di costituire un sicuro presidio delle libertà democratico-borghesi minacciate dal fascismo, e nemmeno infine di venire incontro a tutte le esigenze dello sviluppo economico capitalistico. Da questa constatazione partivano peraltro due diverse linee programmatiche. L'una potrebbe chiamarsi «ideologia consiliare» o «ideologia dell'autonomismo»; l'altra tendenza alla «razionalizzazione del sistema parlamentare»[30] e al rafforzamento, o almeno alla stabilità, dell'esecutivo. La prima linea muoveva dalla critica allo Stato accentratore – comune peraltro, con formule quasi rituali, a un ampio ed eterogeneo schieramento politico e ideologico – e, in particolare attraverso la dottrina dei CLN estesi o da estendere a tutti i livelli territoriali, aziendali, sociali (dottrina sulla quale fra poco ritorneremo), cercava di riproporre in nuove forme istanze antistataliste e filolibertarie. Si trattava di un atto di fiducia nella capacità popolare di autogoverno dal basso e nella possibilità di composizione non coatta degli interessi così espressi; o almeno, se coazione si fosse dovuta prevedere, essa

---

[29] Per qualche interessante spunto in questo senso cfr. E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Un recente saggio sui problemi di storia della Resistenza*, in «Il movimento di liberazione in Italia», 1965, 79, pp. 96 e seguenti.

[30] Sono parole usate da N. MATTEUCCI, *Problemi e compiti dei sistemi costituzionali pluralistici*, in «Politica del diritto», II (1971), pp. 224-247 (la frase citata è a p. 244). Matteucci mi pare tuttavia che compia un'operazione riduttiva quando privilegia questo problema, proprio del costituzionalismo antifascista fra le due guerre, come «il problema vero».

sarebbe stata d'ispirazione giacobina (e questa mescolanza di libertarismo e giacobinismo meriterebbe maggiore attenzione).

Dell'«ideologia dell'autonomismo» si possono cogliere tracce anche nei gruppi e nei partiti che non ne facevano espressa professione (tutta l'etica delle bande partigiane ha ad esempio un sottofondo «autonomista» e libertario, alimentato dalla esaltante scoperta che è possibile ricominciare da soli e da zero)[31]. Altro sarebbe ovviamente il discorso se, oltre ad esaminare i tentativi di elaborazione in forma programmatica delle istanze autonomistiche e consiliari, si dovessero indagare le reali possibilità che esse avevano di trovar spazio in quel contesto storico. Si potrebbe ad esempio notare che la guerra di Spagna era abbastanza di frequente ricordata, dalle sinistre, come eroico precedente di lotta antifascista, ma ne veniva scarsamente analizzato il senso politico e sociale. Il clima di unità nazionale era certo meno adatto per riproporre il problema dello scontro fra governo di fronte popolare, anche nella versione spagnola meno difensiva di quella francese, e collettivizzazioni anarchiche autogestite; ma in tal modo la tragica esperienza spagnola, aggrovigliatasi proprio attorno al tema, anche istituzionale, della «rivoluzione in Occidente»[32], non fu approfondita nel suo non transeunte significato emblematico[33].

La tendenza che ho sopra chiamata di «razionalizzazione del sistema parlamentare» è presente nella Resistenza italiana alquanto in sordina. E qui può giovare il paragone con la Francia. La Resistenza francese è tutta percorsa, in forme e misure diverse, da un'aspra e risentita polemica contro la Terza repubblica, che aveva condotto il paese al disastro. I progetti di nuo-

---

[31] Sull'«ideologia dell'autonomismo» (espressione certo logorata dall'uso fattone dalla pubblicistica successiva alla Resistenza) mi permetto di rinviare a qualche ulteriore osservazione inclusa nella comunicazione su *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, che ho presentato al convegno «Stato e Regioni dalla Resistenza alla Costituente», organizzato a Milano il 26-27 ottobre 1973 dalla Regione Lombardia e dall'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia [ora in questo stesso vol., pp 683-694].

[32] Il discorso è giustamente impostato in tal senso da G. RANZATO, *Le collettivizzazioni anarchiche in Catalogna durante la guerra civile spagnola, 1936-1939*, in «Quaderni storici», 1972, 19, pp. 317-338 (le parole citate sono a p. 318).

[33] Segnaliamo comunque due spunti interessanti. Emilio Lussu, volendo dimostrare che la «Repubblica presuppone la totale rovina dello Stato fascista (...) [e lo] Stato fascista non si modifica né si adatta», fa l'esempio della Spagna, dove la Repubblica commise appunto l'errore di non distruggere lo Stato preesistente: si veda a p. 5 l'opuscolo *La ricostruzione dello Stato*, s.l. Partito d'azione, 1943 (Quaderni dell'Italia libera, 1), ma già edito clandestinamente. Franco Venturi, mentre individua nei limiti nazionali le deficienze sostanziali della esperienza spagnola, ne vede la caratteristica fondamentale e positiva nella simbiosi fra vecchia impalcatura democratica e nuove forme di autogoverno dal basso: cfr. l'opuscolo, pubblicato nel dicembre 1943 con lo pseudonimo di Leo Aldi, *Socialismo di oggi e di domani*, s.l., Partito d'azione, 1943 (Quaderni dell'Italia libera, 17), pp. 24-26.

ve costituzioni furono in conseguenza numerosi, tanto da far nascere il motto che «chaque résistant a sa constitution propre»[34]. In molti di questi progetti era richiesto il rafforzamento dell'esecutivo, fino alla repubblica presidenziale. Tuttavia, se dai progetti elaborati dai gruppi formatisi durante e in funzione della Resistenza – i *mouvements* – si passa a quelli dei partiti tradizionali, la spinta verso il rinnovamento istituzionale diminuisce[35]. Cosicché non c'è da meravigliarsi se il documento elaborato nel marzo 1944 dal Conseil national de la Résistance, e conosciuto come *Charte de la Résistance*, dia poco spazio a precise proposte di riforma delle istituzioni[36]; ed è noto come la Quarta repubblica non riuscisse poi molto diversa dalla Terza. Agiva del resto in Francia, che faceva in questo da battistrada all'Italia, una forza ben più possente dei dibattiti sulla miglior costituzione: il permanere dell'apparato amministrativo e la convinzione che su di esso – antico, capace e orgoglioso – si fondesse il senso stesso della continuità dello Stato. Per sottolineare questo canale di continuità De Gaulle, entrando in Parigi liberata, avrebbe scelto di andare innanzi tutto al Ministero della guerra anziché all'Hôtel de Ville, dove sedevano il Consiglio della Resistenza e il Comitato di liberazione parigino, perché, avrebbe spiegato poi «je voulais qu'il fût établi que l'État, après des épreuves qui n'avaient pu ni le détruire, ni l'asservir, rentrait d'abord, tout simplement, chez lui»[37].

---

[34] Cfr. H. MICHEL, *Les courants de pensée de la Résistance*, Paris, Presses universitaires de France, 1962, p. 376.

[35] Si veda ad esempio il progetto di costituzione elaborato da Charles Dumas e approvato dal Comitato esecutivo clandestino del partito socialista: in esso si tenta una conciliazione fra la difesa del parlamentarismo tradizionale e l'esigenza di una maggiore stabilità dell'esecutivo. Quanto ai comunisti, ci fu chi reagì a un tipo di polemica che – presente Vichy – poteva divenire ambiguo: così, all'Assemblea consultiva di Algeri, il 27 gennaio 1944, Grenier disse che «ce n'est pas la faiblesse du pouvoir exécutif qui est la raison de nos malheur; c'est la corruption de l'exécutif et des Assemblées élues» e il male, aggiunse, «est venu du défaut de contrôle des élus sur le Gouvernement et des électeurs sur les élus». (Sulle decisioni prese ad Algeri si confronti la severa critica espressa da «Un comunista» su «La Nostra Lotta», aprile 1944, pp. 12-14: *Gli organi di potere in Francia dopo la liberazione e le riserve del partito comunista*). Nel complesso, mi pare che la posizione del PCF sia abbastanza bene sintetizzata da Michel quando scrive che «activistes pour le combat, les communistes sont attentistes en politique»: dove però non deve intendersi la politica *tout court*, ma soprattutto quella di progettazione istituzionale ed economica (per i riferimenti fatti sopra cfr. H. MICHEL, *Les courants de pensée* . cit., pp. 516-518, 694, 683).

[36] Cfr. *ibid.*, p. 384. Si veda anche, in generale, H. MICHEL-B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les idées politiques et sociales de la Résistance. Documents clandestins, 1940-1944*, Paris, Presses universitaires de France, 1954, soprattutto il capitolo 12, *Quelques projets de constitution*.

[37] Cfr. C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, II, *L'unité, 1942-1944*, Paris, Plon, 1956, p. 303. Il brano va letto alla luce di quest'altra affermazione del generale: «C'est moi qui détiens la légitimité» (*ibid.*, p. 321).

Appare abbastanza evidente che in un'Italia che usciva dal fascismo (ed era stato il fascismo a perdere la guerra, mentre nel 1918 il regime parlamentare l'aveva vinta) le proposte di rafforzamento e stabilità dell'esecutivo non potessero essere molto popolari. Esse compaiono peraltro nella stampa clandestina liberale e democristiana, perché congrue a un'interpretazione del fascismo – proposta innanzi tutto dal fascismo stesso – come scaturente dal disordine postbellico e dal troppo rapido mutar di governi. Il fascismo – scrivevano i liberali – «approfittò di un momentaneo ma innegabile discredito dell'istituto parlamentare» dovuto appunto all'instabilità dei governi; o anche, più severamente, sempre i liberali qualificavano come «regime di licenza» quello immediatamente prefascista,

«degenerazione d'un regime parlamentare il quale di liberale non aveva più che il nome, dominato com'era dal sopraggiunto prepotere dei partiti socialisti e popolari, di quei partiti che, alieni sempre all'assumersi la diretta responsabilità del governo, ne hanno volta a volta intimidito l'autorità ed estorto il favore»[38].

«La stabilità del governo, l'autorità e la forza dell'esecutivo» erano richieste a lor volta dalle *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana* in un quadro che affermava peraltro il primato del parlamento[39]; mentre con più rozzezza l'opuscolo *La Democrazia Cristiana ai lavoratori* affermava che «bisogna

---

[38] Le citazioni sono tratte dagli opuscoli G.B. Rizzo, *Il problema istituzionale*, s.l., Movimento liberale italiano, 1943 (Fascicoli/Movimento liberale italiano, 6), p. 16 e *Primi chiarimenti*, Roma, Movimento liberale italiano, 1943 (Fascicoli/Movimento liberale italiano, 1), p. 18 (il secondo è opera di Niccolò Carandini, stando a quanto si legge in «Risorgimento liberale», edizione settentrionale, novembre-dicembre 1944). Un altro opuscolo, questo di liberali settentrionali, chiede a sua volta un governo forte e stabile allo scopo di eliminare «sterili o loschi giochi parlamentari» e spinge il suo esorcismo del regime assembleare fino a sostenere che le Camere debbono collaborare col governo nell'opera legislativa e controllarlo politicamente, ma non debbono governare o «imporre esse l'indirizzo politico al Governo», riducendolo a «un semplice comitato esecutivo di maggioranze parlamentari variabili e infide»: cfr. *La riforma costituzionale*, s.n.t. (Collana di studi politici, 1), p. 4. Con maggiore equilibrio, Einaudi chiedeva uno stabile potere esecutivo «fornito di tutti i mezzi d'azione i quali siano compatibili con la rigida osservanza della Costituzione», e insieme un Parlamento «atto a promuovere ed efficacemente controllarne l'operato» (L. Einaudi, *Lineamenti di un programma liberale*, Torino, Partito liberale italiano, 1945, p. 1). Tornando sull'argomento in un articolo scritto per «La Nuova Europa», 31 dic. 1944, *Governo parlamentare e presidenziale*, Einaudi sosterrà che la evoluzione va «verso un avvicinamento sempre maggiore fra i due tipi di governo» (cfr. L. Einaudi, *Il buongoverno. Saggi di economia e di politica, 1897-1954*, a cura di E. Rossi, Bari, Laterza, 1954, pp. 85-92).

[39] Cfr. Democrazia cristiana, *Atti e documenti della Democrazia cristiana, 1943-1967*, a cura di A. Damilano, I, Roma, 5 lune, 1968, p. 2. Le *Idee ricostruttive*, com'è noto, sono dovute largamente alla penna di De Gasperi e comparvero semiclandestinamente durante i quarantacinque giorni badogliani.

anche finirla con le troppe crisi ministeriali e con le troppe mutazioni di governo. Abbiamo bisogno di un governo forte e stabile»[40]. I democristiani non potevano certo condividere tutti gli strali rivolti dai liberali all'immediato passato prefascista; ma nell'accorto dosaggio degli elementi del loro programma politico sapevano far confluire anche la tematica di cui abbiamo ora discorso.

Il partito che – proprio in quanto partito «nuovo»[41] – legò più di ogni altro la sua fortuna alle prospettive di rinnovamento istituzionale, tanto da non sopravvivere al loro fallimento, fu il partito d'azione. Nella formula «rivoluzione democratica» (e aclassista) in cui quel partito compendiava il proprio programma, largo spazio trovavano necessariamente le istanze volte ad un diverso assetto dello Stato e delle istituzioni in genere, anche in rapporto a quella sistemazione federale dell'Europa di cui il partito si faceva con ostentata insistenza banditore. Nel partito d'azione convivevano in realtà, con molte varianti, sfumature e contaminazioni, entrambe le linee che abbiamo sopra schematicamente tratteggiato: la linea ciellenistica – autonomista – consiliare, che era la più evidente ed era congrua all'anima neosocialista di un'ala del partito; e la linea, propria dell'ala destra e «razionalizzatrice», alla cui ispirazione si deve evidentemente se nella prima delle dichiarazioni programmatiche del partito si trova la richiesta di un esecutivo controllato sì dagli organi rappresentativi, ma dotato «di autorità e stabilità tali da consentire continuità, efficacia e speditezza di azione, per evitare ogni ritorno ai sistemi di crisi permanente, risultati fatali ai regimi parlamentari»[42]. Come ha scritto Ungari, questa linea «rivendicava l'attualità di una funzione liberale e liberatrice dello Stato nella società contemporanea, minacciata dall'insorgenza feudalizzante di chiuse caste economiche e burocratiche»[43]. Nel programma del partito d'a-

---

[40] «Quaderni di democrazia», I (cfr. p. 5).

[41] Una formulazione molto netta di questo ruolo attribuito al partito d'azione, soprattutto alla sua ala «consiliare», può leggersi nell'opuscolo che Vittorio Foa scrisse nel marzo 1944, con lo pseudonimo di Carlo Inverni, *I partiti e la nuova realtà italiana (la politica del CLN)*, s.l., Partito d'azione, 1944 (Quaderni dell'Italia libera, n.s., 1). Si veda ad esempio la p. 59: il partito d'azione potrà svolgere le sue funzioni di partito nuovo soltanto se la rivoluzione «imporrà una riforma di tutti i partiti ed una riforma dello istituto stesso del partito politico nei suoi rapporti con le masse». Cfr. anche l'articolo *La democrazia e i partiti politici*, in «Italia libera», edizione settentrionale, 30 set. 1944.

[42] La richiesta è contenuta nel primo dei «sette punti» programmatici comparsi sul primo numero, clandestino, di «Italia libera», gennaio 1943 (ora si possono leggere in E. AGA ROSSI, *Il movimento repubblicano. Giustizia e libertà e il partito d'Azione*, Bologna, Cappelli, 1969, pp. 174-177).

[43] Così la linea è caratterizzata da P. UNGARI, *«Lo Stato moderno»: per la storia di un'ipotesi sulla democrazia*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, I, *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 841-868 (le parole citate sono a p. 862). Le simpatie di Ungari vanno tutte a questa linea, consi-

zione per l'elezione della Costituente questa seconda linea avrebbe fatto includere – con un gioco di argomentazioni che non è qui possibile indagare e che cercava di far propri anche alcuni temi autonomistici – la richiesta di repubblica presidenziale (fu l'unico partito a formulare siffatta proposta).

La tendenza alla restaurazione – con alcuni ritocchi tratti dalla tematica del rafforzamento dell'esecutivo, cui abbiamo accennato, e altri cui accenneremo – dell'assetto istituzionale prefascista si lega troppo strettamente al tema complessivo del nostro discorso perché sia possibile indugiare in una disamina minuta delle formulazioni programmatiche che più o meno esplicitamente la richiedevano. Nel relativamente abbondante fiorire di opuscoli clandestini liberali volti in parte ad aristocraticamente ammonire, in parte a tecnicamente consigliare su punti particolari (organi dello Stato, autonomie locali, scuola, industria, banche, agricoltura ecc.) si può ad esempio vedere implicita una buona dose di sicurezza che il gioco sarebbe finito col tornare nelle mani della vecchia classe dirigente, anche se i liberali sbagliavano nel considerarsi ancora la formazione politica favorita da quella classe e anche se c'erano pure fra di loro diversità di atteggiamenti, specie fra i centro-meridionali e i settentrionali[44].

L'aspettativa restauratrice trovava un sostegno, in larga parte della popolazione meno politicizzata, in quanto prima e quasi meccanica reazione alla ormai scontata, definitiva scomparsa del fascismo. Si trattò di una reazione abilmente utilizzata dalle forze conservatrici come contrappeso a quella, cui abbiamo sopra accennato, di disponibilità verso più incisive fratture. D'altra parte, mentre le proposte innovative avrebbero avuto bisogno di chiare e forti formulazioni, e di una coerente azione politica di sostegno, la prospettiva di un ritorno alla situazione prefascista aveva dalla sua la forza del-

---

derata l'unica modernamente realistica. Ci sarebbe in verità da osservare che la linea della riforma razionalizzatrice e «moderna» dello Stato italiano non si sarebbe dimostrata poi molto più praticabile dell'istanza consiliare-libertaria e/o giacobina; mentre lo sbocco concreto che se ne lasciava (e se ne lascia) intravedere non era (e non è) tranquillizzante. Ungari cita ad esempio a p. 863 l'articolo di M. PAGGI (direttore de «Lo Stato moderno»), *De Gaulle e la crisi della democrazia*, in «Lo Stato moderno», 20 apr. 1947, nel quale si parla del «grande tema della dignità dello Stato (...) abbandonato dalla democrazia e ripreso da De Gaulle, e che è certo una delle sue carte più cospicue, se la lezione non sarà avvertita in tempo dai partiti».

[44] «L'Opinione», foglio liberale piemontese, riportava ad esempio il 15 gennaio 1945 ampi stralci del commento che il «Risorgimento liberale» di Roma aveva fatto (*Punto morto*) della crisi di passaggio dal primo al secondo governo Bonomi. Il giornale romano era stato molto aspro verso le sinistre e aveva proclamato la necessità di «restaurare l'autorità dello Stato». «L'Opinione» approvava; ma aveva cura di osservare che i liberali romani «non precisano che cosa sia, che cosa voglia essere e in qual modo ricreato e assicurato debba accettarsi questo Stato. Può dunque aver ragione chi intravede il pericolo di rinascita del vecchio Stato autoritario, manovrato con leve prefettizie» (per l'ostilità ai prefetti dell'ala liberale einaudiana, cfr. p. 154).

l'inerzia e poteva apparire talvolta, anche a sinistra, l'ovvio minimo da rivendicare, dopo averlo ripulito dalle più grossolane incrostazioni fasciste[45]. Sarebbe così venuta delineandosi una specie di paradosso storico: l'Italia, paese del fascio primogenito, e che avrebbe dovuto in conseguenza essere particolarmente sensibile alla crisi del sistema rappresentativo parlamentare come problema generale posto dal capitalismo, fu invece di fatto portata ad accontentarsi, in larga parte, proprio di una restaurazione del sistema politico battuto dal fascismo, perché quella sconfitta era ormai lontana e i vincitori del '22 si erano trasformati in vinti screditati e odiati.

La proposta comunista di una «democrazia progressiva» possiamo intenderla anche come tentativo di sfuggire a questa china. Non essendo nostro compito valutare qui il complessivo significato politico di quella formula, ci limitiamo a ricordare che l'incertezza della sua elaborazione si ripercuoteva in modo particolarmente acuto proprio sul terreno istituzionale[46]. Alla aspettativa di un corso profondamente nuovo, non socialista ma in qualche modo «sulla via» del socialismo, non corrispondeva infatti un'adeguata indicazione

---

[45] Fra i molti esempi dell'esplicito o implicito richiamo, anche da sinistra, all'ordinamento prefascista ne ricordiamo alcuni ricavabili da documenti non dei vertici partitici, che ci sembrerebbero meno significativi ai fini di questa parte del nostro discorso. Promuovendo la nascita della Giunta popolare comunale di Gallo d'Alba, il «delegato civile» della VI divisione Garibaldi «Langhe» parlava della «ripresa da parte del popolo di quel potere di amministrazione che il fascismo gli aveva strappato e dal quale lo aveva tenuto lontano per 22 anni e più»; in analoga occasione, nel comune di Niella Belbo, il delegato annunciava il «ritorno alle forme democratiche della vita popolare ed amministrativa dei nostri comuni». Il comando della III divisione Garibaldi Lombardia (Oltrepò pavese) stabiliva che «la Giunta comunale deve essere eletta con votazione segreta diretta, applicando le norme stabilite prima delle leggi eccezionali che misero nella illegalità tutte le organizzazioni e le istituzioni statutarie italiane». (I documenti citati si trovano in FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, ♦5547, 05568, 01420: i primi due sono «relazioni di attività» in data rispettivamente 21-22 ottobre e 5 novembre 1944; il terzo è una circolare del 17 settembre 1944 «ai comandi delle brigate dipendenti»). Naturalmente si potrebbero citare anche documenti di diversa intonazione: ad esempio, alla Giunta amministrativa di Montefiorino i comunisti volevano preporre un «commissario del popolo», i cattolici un sindaco. Prevalsero i cattolici, che si richiamavano «alla legislazione vigente fino al 1921»: cfr. E. GORRIERI, *La Repubblica di Montefiorino. Per una storia della Resistenza in Emilia*, Bologna, Il Mulino, 1966, pp. 359 e seguenti. Ma il punto non sta nell'intentare un processo alla coerenza innovatrice delle sinistre (in questo caso, dei comunisti) bensì nel richiamare l'attenzione sulla complessità di un moto nel cui seno operavano spinte non omogenee.

[46] Cfr. quanto scrive Guido Quazza, secondo il quale la genericità della formula «democrazia progressiva» denuncia «quello che è forse il più grave limite di tutta la politica delle sinistre nella Resistenza e nel dopoguerra: l'assenza di una discussione sullo Stato, sul suo rapporto con la nuova società, sulle sue istituzioni quale espressione di una democrazia «proletaria»» (G. QUAZZA, *Storia del fascismo e storia d'Italia*, in *Fascismo e società italiana* ... cit., pp. 3-43; le parole trascritte sono alle pp. 37 e seguenti).

degli istituti che avrebbero dovuto caratterizzare il presumibilmente lungo periodo di transizione.

Certo, non è difficile trovare sulla stampa comunista richieste di «ricostruzione su nuove basi di tutto l'apparato politico e amministrativo dello Stato italiano, corrotto e disorganizzato da vent'anni di dittatura fascista»[47]. Quello che manca è un piano sufficientemente articolato di quell'innovatore tipo di ricostruzione; anzi, questa mancanza viene essa stessa teorizzata. «Sarebbe vano, oggi, in una situazione interna e internazionale ancor così fluida, fissare alla democrazia progressiva un programma od una graduatoria di obiettivi concreti», scriveva la rivista teorica del partito nell'Italia occupata, riassumendo in modo molto esplicito la linea seguita[48]. La direttiva si ritrova espressa anche in documenti delle minori istanze di partito. Simon, ispettore della prima zona (Liguria) del comando generale delle Brigate Garibaldi, l'aveva ad esempio praticata in modo fin troppo letterale, sconsigliando ai commissari politici di parlare di «liberalismo, democrazia, democrazia popolare o democrazia cristiana, di socialismo e di comunismo»; quel che conta, aveva scritto, è «orientare bene i garibaldini a comprendere la politica del Fronte di liberazione nazionale, alla ricerca cioè di quello che unisce e non di quello che divide»[49]. Anche documentabile, d'altra parte, è la richiesta che partiva dalla base di maggior chiarezza sul significato di una formula – quella appunto di democrazia progressiva – che impegnava insieme grandi questioni teoriche e prospettive concrete per l'immediato futuro. «La Nostra Lotta» nello stesso, già ricordato, fascicolo in cui dedicava un articolo alla democrazia progressiva, riferiva che «nelle riunioni alla base i compagni hanno avuto la tendenza a soffermarsi di più a discutere sulla prospettiva che dovremo affrontare *domani*»: il che, pur lodato come segno di interesse politico, veniva in realtà respinto in nome della necessità di non perdersi «in oziose discussioni sulle prospettive lontane, su ciò che dovrà

---

[47] Così si esprimeva «La Nostra Lotta» il 20 marzo 1945 (*Tutti in campo per l'insurrezione nazionale liberatrice: rapporto politico presentato alla riunione allargata della Direzione per l'Italia occupata del Partito Comunista Italiano. 11-12 [marzo] 1945*; cfr. p. 19). Il rapporto fu svolto da Luigi Longo.

[48] *Perché i comunisti lottano oggi in Italia per una democrazia progressiva*, in «La Nostra Lotta», 1 gennaio 1945, p. 6. L'articolo, chiaro e didascalico, è dovuto alla penna di Eugenio Curiel; è ora ristampato in E. CURIEL, *Scritti 1935-1945*, a cura di F. FRASSATI, II, Roma, Editori riuniti, 1973, pp. 173-177.

[49] Risposta critica al commissario divisionale della II divisione «F. Cascione», sezione agitazione e propaganda, il quale in una circolare del 3 novembre 1944 aveva raccomandato ai commissari di illustrare le «teorie più comuni e correnti del mondo politico moderno». Simon aveva coscienza dei gravi equivoci che potevano nascere, perché polemizzava anche contro coloro che interpretavano lo spirito unitario come apoliticità (il documento è conservato in ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE, *Brigate Garibaldi*, b. 149, fasc. 3).

farsi domani»[50]. Così da una parte le innovazioni introdotte rispetto alla classica dottrina marxista dello Stato venivano genericamente accreditate alla inesauribile fecondità della storia proclamata dal marxismo stesso[51], dall'altra non ci si impegnava in discorsi concreti e si puntava tutto, per il momento, su una certa interpretazione del ruolo dei CLN (alla quale torneremo presto a far cenno) e, per il prossimo futuro, sulla Costituente[52].

Il discorso dovrebbe, a questo punto, chiamare integralmente in causa quella linea della sinistra che è stata chiamata di «occupazione delle istituzioni» o di «lunga marcia attraverso le istituzioni»[53], piuttosto che di rinnovamento di esse. Questo atteggiamento – largamente comune a comunisti e socialisti, fatta eccezione, riguardo a questi ultimi, per uomini quali Morandi e Basso – si basava su una non corretta valutazione della natura tutt'al-

---

[50] Problemi di oggi (discussione sul rapporto politico presentato alla conferenza dei triumvirati insurrezionali), in «La Nostra Lotta», 1 gennaio 1945, pp. 9-13: uno dei paragrafi dell'articolo si intitola appunto *Democrazia progressiva o dittatura proletaria?* e risponde a domande poste da militanti milanesi. Si confronti un «Rapporto della commissione organizzativa della federazione milanese sulle riunioni tenute per discutere il rapporto del partito», firmato il 21 novembre 1944 dalla Commissione organizzativa federale, dove si riferisce che al primo posto fra le richieste di ulteriori chiarificazioni formulate dai compagni figurano la democrazia progressiva e la dittatura del proletariato (ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE, *CLNAI*, b. 6, fasc. 2, s.fasc. 4). Ed ecco come il problema veniva posto in un «Questionario» per la base, preparato dal Comando Brigata SAP Garibaldi «F. Ghinaglia», Cremona: «Quali sono gli organi di potere del popolo alla quale [*sic*] noi dobbiamo creare e dar vita attraverso la lotta in difesa delle necessità immediate del nostro popolo (in sostituzione dei vecchi organismi amministrativi e politici fascisti) alla quale [*sic*] sono alla base della democrazia progressiva». Una precedente domanda dello stesso questionario chiedeva «perché si lotta oggi per una Democrazia Progressiva e non Sovietica, che cosa intendiamo noi per Democrazia Progressiva». (Il «Questionario» è allegato a una relazione del Commissariato in data 9 febbraio 1945 ed è conservato in FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 011273).

[51] Si veda l'articolo *La classe operaia classe di governo*, comparso su «La Nostra Lotta», il 30 settembre 1944, pp. 12-14, e ripubblicato poi – evidentemente per l'importanza che gli si attribuiva – come supplemento a «L'Unità», sotto la data del 31 ottobre. «Vero è – si legge nell'articolo – che Marx, Engels, Lenin, Stalin ci hanno insegnato che la classe operaia (...) non può limitarsi a impadronirsi della macchina dello Stato borghese, ma deve spezzarla. Ma chi volesse applicare meccanicamente questo insegnamento, come uno schema per i problemi che la classe operaia deve oggi affrontare e risolvere, dimostrerebbe solo di non intendere nulla di quella inesauribile originalità della storia che proprio i maestri del marxismo rivoluzionario hanno sempre affermato» (cfr. pp. 13 e seguenti).

[52] «A chi ci chiede cosa faremo dopo il periodo insurrezionale – rispondeva LUIGI LONGO in *Tutti in campo* ... cit., p. 19 – la nostra risposta è semplice: ci rimetteremo per tutto alle decisioni dell'Assemblea Costituente». Nell'articolo vi sono molti riferimenti al discorso tenuto da Togliatti al teatro La Pergola di Firenze, il 3 ottobre 1944.

[53] Cfr. «Queste istituzioni», 1973, pp. 19 e 25 (la seconda delle formule citate è di Rudi Dutschke).

tro che adiafora delle istituzioni stesse. In virtù di un frettoloso svolgimento di presupposti classisti si finiva infatti con l'arrivare a un singolare recupero della tradizionale dottrina della «indipendenza» e «neutralità» della pubblica amministrazione, ritenuta disponibile a molteplici usi politici, anche antagonisti rispetto a quelli per i quali era stata *ab antiquo* creata. Probabilmente influiva su questo atteggiamento il processo di burocratizzazione in corso negli stessi partiti di sinistra, che li conduceva a vedere nel controllo di apparati docili e spoliticizzati un momento decisivo dell'esercizio non solo del governo, ma anche del potere, e perfino della egemonia. I presupposti classisti potevano tuttavia essere usati anche in senso opposto e altrettanto parziale, potevano cioè condurre a una sorta di scetticismo o sfiducia verso il fatto istituzionale in sé, svalutato a meccanico e rigido epifenomeno, a modificare direttamente il quale non metteva conto impegnarsi oltre un certo limite. Per di più i comunisti, poco propensi come allora erano a sostenere l'adozione di una politica di piano[54], non avvertivano l'urgenza delle riforme necessarie a rendere la pubblica amministrazione atta a sostenerne lo svolgimento.

Ragionieri ha giustamente osservato che il partito comunista privilegiò il rapporto fra i tre partiti di massa – e, in particolare quello fra comunisti e democristiani – nei confronti delle questioni istituzionali[55]. Aggiungerei che questo scarso interesse è un elemento di rilievo nella valutazione da dare della linea comunista di lungo periodo, quella uscita dalla svolta del 1933-35. Nella discussione, infatti, tuttora aperta, sul carattere offensivo della politica dei fronti popolari e successivi sviluppi, la poca attenzione prestata alle istituzioni di quello che pur avrebbe dovuto essere uno stato di transizione di non breve durata, mi pare fornisca argomenti a favore della interpretazione difensiva.

Va infine ricordato il ruolo predominante assegnato alla «politica», dopo averne allentato i nessi con la lotta di classe, nella linea allora seguita dalle sinistre socialiste e comuniste: *politique d'abord*, come empiricamente diceva Nenni, fidando nel proprio intuito; reggersi il più possibile al governo e insieme costruire innanzi tutto lo strumento politico per eccellenza, il «partito di tipo nuovo», come era indubbiamente fra gli obiettivi prioritari di Togliatti.

---

[54] Cfr. in proposito L. CAFAGNA, *Note in margine alla «Ricostruzione»*, in «Giovane critica», 1973, 37, pp. 1-12.

[55] Mi riferisco alla comunicazione fatta da Ragionieri al già ricordato convegno milanese del 26-27 ottobre 1973 (cfr. *supra*, nota 31). Si veda anche quanto era stato da lui scritto nelle ultime pagine del saggio *Il partito comunista*, in L. VALIANI – G. BIANCHI – E. RAGIONIERI, *Azionisti, cattolici e comunisti nella Resistenza*, Milano, Franco Angeli, 1971.

5. I CLN: ideologia e realtà

Sui CLN mi limiterò ai cenni indispensabili per il nostro discorso. Il problema, a questo fine, può essere così riassunto: dovevano i CLN essere considerati l'embrione di nuovi istituti sulla cui base costruire una nuova organizzazione statale – come sostenevano con particolare nettezza, ma con motivazioni in parte diverse, l'ala del partito d'azione che abbiamo chiamato «consiliare»[56] e l'ala del partito socialista facente capo a Rodolfo Morandi[57] – oppure erano essi da intendere come temporanee coalizioni di partiti, imposte da circostanze eccezionali e con quelle destinate a cadere? Da questo interrogativo ne discende subito un altro: i CLN erano dotati di un potere originario oppure delegato? Sono note le vicende che condussero all'ambigua delega di poteri al CLNAI da parte del governo Bonomi[58] L'ambiguità non va vista soltanto nella incerta definizione dei poteri trasmessi, come scrisse Morandi, «a tasso d'usura»[59], ma nell'obiettivo significato del fatto stesso della delega, la quale rafforzava certo e garantiva sotto molti profili il CLNAI, ma gli negava nello stesso tempo la piena indipendenza, sconfessandone ogni aspirazione a costituire un centro alternativo di potere. Era proprio questo il punto sul quale si verificava lo scontro politico; e ad esso deve ancor oggi rifarsi la valutazione del ruolo svolto dai CLN nella vicenda della continuità dello Stato.

L'esame andrebbe condotto distintamente al Sud – dove dopo la svolta di Salerno il governo si basava, coi limiti e gli equivoci che subito ricorderemo, sul CLN[60] – e al Nord, dove la base ciellenistica di quel governo

---

[56] Esemplari al riguardo alcuni scritti di V. Foa: *I partiti e la nuova realtà italiana* ... cit., e l'articolo di commento al programma del partito d'azione comparso in «Nuovi Quaderni di Giustizia e Libertà», 1944, 4, pp. 134-143. In questo secondo scritto Foa chiede che il movimento dei CLN venga esteso dal Nord al Sud «nelle sue forme nuove dell'autonomia degli organi di base e non nella sua forma attuale di coalizione di partiti» (cfr. p. 142).

[57] Si vedano in generale gli scritti di R. Morandi, *Lotta di popolo* ... citata.

[58] Rinviamo a: F. Catalano, *Storia del CLNAI*, Bari, Laterza, 1956, soprattutto pp. 218 e sgg.; P. Secchia – F. Frassati, *La Resistenza e gli Alleati*, Milano, Feltrinelli, 1962, soprattutto la parte III, *La prima missione al Sud*; *Il Governo dei CLN. Atti del convegno dei Comitati di liberazione nazionale, Torino, 9-10 ottobre 1965*, Torino, Giappichelli, 1966, soprattutto la relazione di E. Volterra, *Il problema giuridico*, pp. 125-146. Volterra batte entrambe le piste circa il fondamento giuridico dei CLN: egli dà credito alla legittimazione formale del CLNAI da parte del governo di Roma e nello stesso tempo afferma che l'attività dei CLN fu «di per sé legittima», data la eccezionalità della situazione e il dovere di farvi fronte.

[59] Cfr. l'articolo *Chiarificazione*, comparso su «Politica di classe», nel gennaio 1945 (ora in R. Morandi, *Lotta di popolo* ... cit., pp. 103-107). L'articolo illustra con molta chiarezza il «grosso e pericoloso equivoco» nato dalla delega.

[60] Una formulazione estrema del rapporto di preminenza dei CLN rispetto al governo la possiamo trovare – oltre che nella parola d'ordine «Tutto il potere ai Comitati di liberazione nazionale!», che campeggia in testa all'intera prima pagina di «Avanti!», edi-

appariva scolorita, tanto che un altro CLN dava segni di volersi ergere come suo antagonista. Il «Risorgimento liberale» scrisse nella sua edizione settentrionale che i CLN, col riconoscimento da parte del governo di Roma, avevano il «potere governativo diretto in zona liberata, e delegato in zona occupata»[61]; nella realtà le cose stavano in senso opposto, perché quel tanto di potere che si erano conquistato i CLN lo esercitavano più direttamente in zona occupata (e nei brevi periodi di transizione) che in zona liberata. In quest'ultima il governo era sì basato sul CLN centrale, ma andava rapidamente, alla sua ombra, ricostruendo il vecchio apparato statale ed esautorando i CLN stessi. Di qui un paradosso abilmente sfruttato dalle forze politiche moderate e conservatrici interne ai CLN (ma sorrette da quelle esterne), pronte a denunciare come scorretta ogni opposizione che dai CLN locali venisse abbozzata contro un governo che dichiarava di trarre la sua autorità proprio dal massimo dei comitati, quello centrale.

Se dunque di dualismo di poteri si vuole per quei mesi parlare, occorre subito aggiungere che era un dualismo zoppo, ma non per questo meno indicativo di una forte tensione politica, innanzi tutto all'interno dei CLN stessi; e solo un diretto esame di quella tensione potrebbe dare il pieno significato a polemiche e scontri, che altrimenti rischierebbero di apparire discussioni accademiche poco consone alla gravità dell'ora. Da vari documenti socialisti e comunisti traspare la coscienza che si aveva della complessità del problema. Commentando la formazione del secondo governo Bonomi senza socialisti e azionisti, Nenni, in un discorso tenuto al teatro Brancaccio di Roma il 31 dicembre 1944, disse ad esempio che se i CLN fossero stati solo quelli dell'Italia liberata, la formazione di un governo scaturito dalla rottura fra i partiti che li componevano avrebbe potuto porre in discussione l'esistenza stessa dei comitati; ma c'erano anche i CLN dell'Alta Italia e da quelli, disse Nenni, noi ci sentiamo invece pienamente rappresentati[62]. In un articolo di commento alla costituzione del governo di Salerno «La Nostra Lotta» aveva affrontato il problema dei rapporti tra CLN

---

zione romana, 26 febbraio 1944 e che sarà poi più volte ripetuta dai socialisti – in un articolo di fondo, *Guerra, governo e popolo*, pubblicato in «Italia libera», edizione settentrionale, 19 giugno 1944. Descritta la diffusione a tutti i livelli dei CLN, l'articolista così concludeva: «Tutti questi organismi sono la sola autentica rappresentanza del popolo italiano fino alla Costituente. Il governo resta come organo esecutivo, munito di larghi poteri date le circostanze, ma pur sempre un organo esecutivo». *Contra*, si veda l'articolo *La politica del Comitato di liberazione*, in «Risorgimento liberale», edizione romana, 5 gennaio 1944: «Il comitato che collega i sei partiti dell'antifascismo italiano non è un comitato di salute pubblica, né si propone di trasformarsi in una oligarchia».

[61] Articolo di fondo *Per la solidarietà tra i partiti*, nel numero dell'ottobre 1944.

[62] Si veda l'opuscolo *Il Partito socialista e la crisi ministeriale: novembre 1944*. Roma-Milano, s.e., [1945] (Biblioteca «I documenti nel Partito», 2), p. 28 e seguenti.

e governo di unione nazionale, negando che esistesse contrapposizione e suggerendo una distinzione fra Nord e Sud che non rispondeva soltanto alla diversità delle situazioni di fatto, ma anche alle differenti accentuazioni che del ruolo dei CLN davano i comunisti a nord e a sud della linea gotica. A Sud il dato fondamentale appariva il governo e, prima e dentro di esso, il rapporto – cui ho già accennato – fra i tre partiti di massa; cosicché i CLN dell'Italia occupata erano visti – sempre dal Sud – non solo come «organi dirigenti della lotta contro il nazifascismo» ma anche come istituti che dovevano porsi l'obiettivo di diventare realmente «gli organi rappresentativi del Governo di Unione Nazionale». A Nord si preferiva invece insistere sulla capacità di governo che i CLN, capillarmente diffusi e aperti agli organismi di massa, si sarebbero conquistati attraverso la lotta[63]. È proprio in questa apertura, a tutti i livelli, agli organismi di massa che va a mio avviso cercato il tratto distintivo della posizione comunista verso i CLN, posizione che i comunisti pensavano permettesse di sviluppare la potenzialità dei nuovi istituti senza contraddire alla dottrina leninista del partito come avanguardia.

«I partiti non possono inquadrare che una parte delle energie che vengono espresse dalle masse popolari (...) . I Comitati di liberazione nazionale, che sono stati finora soltanto una coalizione di partiti antifascisti, non possono non tenere conto di questa nuova realtà che si è venuta creando in questi mesi di lotta»[64].

E ancora: i partiti «non hanno mai costituito e non possono costituire che una avanguardia di elementi politicamente più attivi»[65]. I socialisti non concordavano invece su questa linea che, almeno formalmente, fu recepita dal

---

[63] L'articolo di E. CURIEL, *Il Governo di Unione Nazionale è il governo di tutti gli italiani*, in «La Nostra Lotta», maggio 1944, pp. 6-8, è interessante perché vi coesistono, con reciproche sfumature, entrambe le accentuazioni sopra tratteggiate (accentuazioni di una stessa linea, non linee diverse). L'insistenza sull'«appoggio che *oggi* si deve dare al Governo» diventava poi nell'articolo argomento critico verso chi restava sull'Aventino della discussione sui programmi futuri (si veda quanto abbiamo ricordato poco sopra). L'articolo è ristampato in E. CURIEL, *Scritti 1935-1945* ... cit., pp. 80-84.

[64] Si veda l'articolo *Nascita di una nuova democrazia*, in «La Nostra Lotta», 10 luglio 1944, p. 6.

[65] Così si esprimeva la lettera aperta del partito comunista in risposta a quella del partito d'azione (cfr. *infra*, nota 84). La lettera è pubblicata in «La Nostra Lotta», 15 dicembre 1944, pp. 7-12 (le parole citate sono a p. 8). La formula «comitati di liberazione nazionale di massa» compare frequentemente sia negli ultimi numeri di «La Nostra Lotta» (si vedano ad esempio gli articoli: *Per il rafforzamento del lavoro dei CLN di massa*, nel fascicolo del 1° febbraio 1945; *I CLN di massa quali organi dell'insurrezione*, nel fascicolo del 20 febbraio 1945) che nelle direttive di partito ai comandi partigiani (si v.ad esempio la lettera dei «compagni responsabili» ai «compagni responsabili della II Divisione Garibaldi Piemonte», 16 dicembre 1944: FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 04814 (poi in *Le brigate Garibaldi nella Resistenza. Documenti*, III, a cura di C. PAVONE, Milano, Feltrinelli, 1979, pp. 98-102).

CLNAI[66]: confluivano in questa posizione socialista gli interessi di un partito assai meno radicato nelle masse e le preoccupazioni di un uomo come Morandi circa un corretto rapporto tra classe e partito[67].

Per ancorare il discorso sul concreto andrebbe anche indagata la reale presa dei CLN sulle varie situazioni locali dell'Italia occupata. Sarebbe infatti erroneo identificare con le posizioni dei CLN e dei partiti che li componevano – posizioni che il tipo di discorso che stiamo conducendo è portato necessariamente a privilegiare – l'intero arco di atteggiamenti ed esperienze avutisi specie a livello operaio e giovanile. Non tutto quello che veniva fatto in nome dei CLN – inoltre – proveniva veramente da questi, che ai livelli più bassi stentavano talvolta a trovare rappresentanti di tutti i partiti che formalmente avrebbero dovuto costituirli. Poteva infatti accadere che i partiti più presenti e attivi, in particolare il partito comunista, parlassero a nome di un comitato creato poco più che sulla carta[68]. C'erano anche casi in cui la stessa esistenza dei comitati era dalle popolazioni ignorata. È indicativo a questo riguardo un avvertimento che il segretario del CLN di Conegliano rivolse al comando della divisione garibaldina «Nino Nanetti» il 14 marzo 1945:

«In uno dei vostri prossimi manifestini alludete alla presa di governo da parte dei CLN appena avvenuta la liberazione del paese, specificando le funzioni di questi. Molta popolazione ignora persino il significato di tali Enti ed è bene che sappia che i Comitati rappresentano tutto il popolo italiano»[69].

È pure da rivedere il problema dei rapporti fra CLN e formazioni partigiane, che può in parte essere ricondotto alle tradizionali diffidenze e rivalità fra «politici» e «militari», ma che presenta anche più complessi sottintesi. Ci sono testimonianze di critiche ai CLN come fastidiosi intralci[70], d'insoffe-

---

[66] Il 30 agosto e il 16 ottobre 1944 il CLNAI emanò due decreti sulla rappresentanza nei CLN del Fronte della gioventù e dei Gruppi di difesa della donna (cfr. *Documenti ufficiali del Comitato di liberazione nazionale per l'Alta Italia*, Milano, CLNAI, 1945, pp. 47 e seguenti).

[67] Sull'atteggiamento di Morandi rinviamo ad A. AGOSTI, *Rodolfo Morandi: il pensiero e l'azione politica*, Bari, Laterza, 1971, soprattutto le pp. 380-391.

[68] Il Gorrieri insiste ad esempio più volte sull'incapacità del CLN di Modena di dirigere veramente la lotta, specie nell'inverno del 1944. Quello che non faceva il comitato faceva direttamente il PCI (E. GORRIERI, *La Repubblica di Montefiorino*...cit., *passim*). Si consideri anche questo ammonimento che il comando della I divisione Garibaldi «Antonio Gramsci» inviò il 19 novembre 1944 al commissario politico della VI brigata: «Bisogna fare attenzione di non cadere nel formalismo, ricercando elementi di partiti politici inesistenti nella località» (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 06990).

[69] La lettera è firmata da Orel, comunista, che lamenta dover fare tutto da solo, nel partito come nel CLN (ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *CLNAI*, b. 7, fasc. 2, s.fasc. 11).

[70] «Mentre la creazione degli organismi di massa facilita i nostri compiti e ci porta un valido aiuto, il CLN di Biella e forse anche il Comando militare biellese per volere

renza di combattenti verso i «civili»[71], di vere e proprie accuse di sabotaggio politico-militare o almeno di freno moderato alla lotta[72].

Un impegnativo banco di prova della effettiva capacità di governo dei CLN e delle giunte da essi emananti fu costituito dalle cosiddette «repubbliche partigiane», fiorite nelle zone libere dell'arco alpino e appenninico soprattutto nell'estate-autunno del 1944. L'economia del nostro discorso ci consente soltanto di rinviare allo studio complessivo del Legnani[73], non senza tuttavia ricordare gli ostacoli che anche in quelle «repubbliche» si opposero a profonde innovazioni sul piano sociale e istituzionale (posto che tali innovazioni fossero state congrue alla linea di unità nazionale). Ci riferiamo alla precaria situazione militare, alla breve durata dell'esperienza, alle difficoltà tecniche di ogni genere, allo stentato ricambio del personale amministrativo, alla epurazione e alla punizione dei delitti fascisti, alle difficoltà incontrate da una politica fiscale più popolare che pure fu in qualche caso tentata, alla composizione sociale, infine, delle zone libere (solo nell'Ossola vi era un forte nucleo di classe operaia): tutte circostanze che concorrono a rendere le zone libere italiane tanto diverse da quelle jugoslave. All'impegno jugoslavo a creare organismi socialmente e istituzionalmente nuovi si

---

tutto accentrare ci ostacola il nostro lavoro» («Rapporto sull'attività del commissariato» inviato dalla L brigata «Nedo» al comando della V divisione d'assalto Garibaldi «Piemonte», 27 settembre 1944, in FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 05222).

[71] La lettera che il comandante della divisione «Cascione», Curto, inviò all'ispettore delle brigate Garibaldi, Simon, il 28 luglio 1944 è, ad esempio, pervasa da spirito polemico contro coloro che criticano chi opera ma «se ne restano a casa e non accettano responsabilità» (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 010068, poi in *Le Brigate Garibaldi nella Resistenza. Documenti*, II, a cura di G. NISTICÒ, Milano, Feltrinelli, 1979, pp. 168 e seguenti).

[72] Il Bernardo, che dà molte testimonianze della reciproca diffidenza fra CLN provinciale e garibaldini, racconta in particolare della delusione provata da coloro che venivano in montagna con la goffa aspettativa di trovarvi una zona protetta dai carri armati: «Il motivo di tutto ciò – egli spiega – stava nella assoluta superficialità degli elementi politici che costituivano i CLN, i quali inviavano in montagna degli uomini affatto impreparati alla guerriglia e spesso negati all'antifascismo militante. Per questo molti partigiani di base guardavano con diffidenza i nuovi venuti, quasi fossero inetti o, peggio, delle spie del fascismo, e consideravano i membri dei CLN dei sabotatori del movimento» (M. BERNARDO, *Il momento buono. Il movimento garibaldino bellunese nella lotta di liberazione del Veneto*, Roma, Ideologie, 1969, p. 34). Un'eco di queste tensioni si riscontra ancora nella polemica svoltasi nel 1967 fra Leo Valiani e Mario Giovana: cfr. L. VALIANI, *Sulla storia sociale della Resistenza*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1967, 88, pp. 87-92 e ID., *Lettere alla direzione*, *ibid.*, 1967, 89, pp. 125-129.

[73] Cfr. M. LEGNANI, *Politica e amministrazione nelle repubbliche partigiane. Studio e documenti*, Milano, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione, 1967, con ampia bibliografia. Si veda anche la comunicazione presentata dallo stesso Legnani e da Gaetano Grassi, *Il Governo dei CLN*, al già ricordato convegno «Stato e Regioni dalla Resistenza alla Costituente» (poi in G. GRASSI – M. LEGNANI, *Il Governo dei CLN*, in *Regioni e Stato* ... cit., pp. 69-85).

contrapponeva in misura varia, nelle nostre «repubbliche», la preoccupazione di trovare un arduo equilibrio fra spinte innovatrici e all'autogoverno, e desiderio di dare la sensazione che la «normalità» veniva per quanto possibile restaurata e rispettata.

L'ora della verità arrivava, per i CLN quali organi di governo, al momento della Liberazione, come ben mostravano di comprendere, ad esempio, le istruzioni che la «Direzione del PCI» inviava il 10 luglio 1944 al «Comando della I[a] divisione d'assalto Garibaldi Valsesia»:

«È *assolutamente necessario* – si legge in esse – che prima dell'arrivo degli Alleati si passi all'occupazione di città e di villaggi e si creino subito degli organismi democratici di potere popolare. Bisogna evitare la ripetizione degli errori commessi nel Sud, dove in molte località, crollata parzialmente o totalmente la resistenza tedesco-fascista di seguito all'avanzata degli alleati, nessuno si preoccupò di prendere nelle mani il potere»[74].

Il primo CLN che seppe vivere con dignità e con pienezza di significato, sia nei rapporti con il governo di Roma che in quelli con gli alleati, la cruciale esperienza della fase di trapasso fu, come è noto, il Comitato regionale toscano[75]. Merita di essere ricordato il giudizio dato al riguardo dal «Times», in una sua corrispondenza da Firenze del 25 ottobre 1944. Lodata l'esperienza di autogoverno regionale offerta dalla Toscana in contrapposto all'indirizzo restauratore del governo di Roma, l'autorevole quotidiano scriveva che

«in Italia si diffonde sempre più l'impressione che il Governo del Paese può essere ricostruito soltanto così su fondamenta locali. Se gli alti funzionari educati al fascismo debbono essere eliminati, non c'è materiale umano per costruire un solido Governo centrale. Bisogna cominciare dalla formazione di amministrazioni regionali, in cui la mancanza di esperienza sarà compensata da conoscenze locali e da entusiasmo locale. È questo forse l'unico mezzo per garantirsi da un'altra dittatura, dopo un periodo di caos disperato».

Il che è un bell'esempio di come ciò che a un inglese illuminato (e sen-

---

[74] FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 06166. La lettera fu scritta da Secchia ed è edita da P. SECCHIA, *Il Partito comunista italiano e la guerra di liberazione, 1943-1945. Ricordi, documenti inediti e testimonianze*, in «Annali» dell'Istituto Giangiacomo Feltrinelli, XIII (1971), pp. 519-525.

[75] Rinviamo, per tutti, a C. FRANCOVICH, *La Resistenza a Firenze*, Firenze, La Nuova Italia, 1961, e a *La Resistenza e gli Alleati in Toscana. I CLN della Toscana nei rapporti col Governo militare alleato e col Governo dell'Italia liberata. Atti del I convegno di storia della Resistenza in Toscana, Firenze, 29 settembre-1 ottobre 1963*, Firenze, Tip. giuntina, 1964 (con bibliografia).

za responsabilità di potere) poteva apparire semplice e realistico, in talia diventava complicatissimo e pressoché utopistico[76].

La vicenda del CLN toscano e dei suoi contrasti con il prefetto imposto dal governo italiano e dagli alleati suggerì a uno storico del diritto della statura di Francesco Calasso un commento «a caldo» che ha il pregio di portare alla ribalta alcuni fra i più aggrovigliati nodi del problema. Scrisse Calasso:

«Il Comitato di liberazione intese di trasmettere [agli alleati] – per esserne eventualmente reinvestito appena le circostanze lo permettessero – i poteri nuovi e straordinari, nati spontaneamente dalla frattura con un mondo che si riteneva crollato; le autorità alleate invece ritennero di ricevere i vecchi e ordinari poteri, regolati dalle leggi in vigore: le quali, per gli alleati, erano semplicemente le leggi italiane, ch'essi trovavano e intendevano di rispettare e per noi invece rappresentavano gli strumenti di un'oppressione ventennale, che credevamo di avere distrutti»[77].

Nacque così, proseguiva Calasso, un dualismo di legalità: «E due legalità non possono convivere». Calasso si addentrava quindi in un sottile discorso sulla legalità, dove correva il rischio di rimanere invischiato; tanto che cercava di uscirne facendo appello all'autorità di Salvio Giuliano, il quale aveva detto: «Che cosa importa che il popolo dichiari la sua volontà nelle forme legali, o nella realtà dei fatti?» Purtroppo importava, e agli alleati e, forse ancor più, al governo di Roma[78]. Questi, in attesa del rischioso scioglimento finale che sarebbe scaturito dalla liberazione del Nord, si preoccuparono di guardarsi le spalle riducendo sempre più, nel territorio da loro controllato, i poteri e l'influenza dei CLN, che d'altronde a sud di Roma avevano costituito, per usare le parole di Morandi, una «efflorescenza piuttosto superficiale»[79]. Le car-

---

[76] L'articolo comparve sul «Times» il 25 ottobre (*Building a New Italy. The Realistic Spirit of Florence. Experiment in Selfhelp*); fu ripubblicato tradotto col titolo *Da Roma a Firenze: dalla sterile diplomazia alla democrazia costruttiva*, in «Italia libera», edizione settentrionale, 20 dicembre 1944. Su di esso si vedano le notizie che dà E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè. 1967, pp. 36 e seguenti.

[77] Articolo *Dei Comitati di liberazione*, in «Corriere del mattino» (Firenze), 6-7 maggio 1945. In esso Calasso parlava di una «macchina statale invecchiata» che «era andata in frantumi» (cito da F. CALASSO, *Cronache politiche di uno storico (1944-1948)*, a cura di R. ABBONDANZA – M. CAPRIOLI PICCIALUTI, Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. 47-50).

[78] Mario Delle Piane, commentando le risposte ad un questionario inviato ai protagonisti sopravvissuti in occasione del ricordato convegno sui CLN toscani, osserva che è una «costante» l'affermazione che «i rapporti fra CLN e governo italiano siano stati peggiori di quelli fra CLN ed Alleati» (cfr. *La Resistenza e gli Alleati in Toscana* ... cit., p. 286).

[79] Sono parole – pronunciate con la cautela di farle precedere da un «a volte» – che si leggono nella relazione svolta da Morandi ad un convegno milanese dei primi di giugno 1945 (cfr. *Verso il Governo di popolo. I convegno dei CLN regionali dell'Alta Italia, 6-7 giugno 1945*, s.l., Segreteria generale del CLNAI, [1945], p. 16. Il discorso di Morandi è ristampato in R. MORANDI, *Lotta di popolo* ... cit., pp. 128-133).

te dei CLN dell'Italia centrale, e soprattutto meridionale, che mi è stato possibile consultare per il periodo posteriore alla Liberazione, confermano sufficientemente i giudizi sopra espressi[80]. E penso che abbia ragione il Giarrizzo quando riconduce il rapido proliferare dei CLN in Sicilia «più che all'iniziativa antifascista delle sinistre» alla circolare con cui Aldisio, ministro dell'interno nel governo di Salerno, disponeva che «i prefetti, nella ricostituzione delle giunte municipali e delle deputazioni provinciali, *tenessero* presente la composizione attuale del governo e *modellassero* su di essa la partecipazione degli esponenti dei vari partiti ai due organi collegiali degli enti locali» [81].

È noto il ruolo di punta svolto dai liberali nel provocare la crisi finale del sistema dei CLN. La vicenda si intreccia strettamente a quella della nascita difficile, vita travagliata e drammatica morte del governo Parri; e non è pertanto mio compito illustrarla. Ma voglio riportare un brano della lettera che il segretario del PLI, Leone Cattani, indirizzò agli altri cinque partiti del comitato centrale il 29 maggio 1945, per la chiarezza con cui viene in essa riassunta la posizione liberale:

«Il voler diffondere in tutta la struttura della società i C. di L. quando ormai la liberazione è avvenuta contrasta con la loro natura provvisoria, contrasta con la democrazia che si fonda sui suffragi liberi, diretti e segreti di tutti i cittadini singolarmente considerati; minaccia insomma di porre le basi di un secondo Stato accanto e forse contro lo Stato democratico unitario che faticosamente si va ricostruendo. Tale indirizzo si risolve in realtà in una grave violazione del reale spirito e della esistenza stessa dei CLN quali furono voluti da tutti i partiti dopo il 25 luglio 1943 e durante la lotta di liberazione».

Giulio Andreotti, che riporta in un suo libro la lettera di Cattani, ricorda che la direzione della democrazia cristiana aveva votato due giorni prima, il 27 maggio, un ordine del giorno di analoga ispirazione, che non fu però pubblicato. Nel complesso, spiega Andreotti, i democristiani agirono

---

[80] Un caso francamente grottesco è quello di Ragusa, dove il presidente del CLN lamenta che i carabinieri si rifiutano di «fornire le informazioni richieste dal CLN provinciale non essendo questo compreso nella tabella annessa al regolamento organico dell'Arma dei Reali Carabinieri» (ARCHIVIO DI STATO DI RAGUSA, *CLN*, b. 1, fasc. 2, verbale n. 21, del 14 settembre 1945). Si può ricordare anche il caso di Avella, denunciato dalla Giunta esecutiva nata dal congresso di Bari in una lettera al CLN di Napoli del 7 marzo 1944: in quel piccolo comune della provincia di Avellino «alcuni esponenti del CLN (...) si rifiutarono di ricevere dalle mani del popolo le chiavi del Municipio» e il CLN «si rifugia sotto la protezione dei Reali Carabinieri, i quali, alla beffa aggiungendo il danno, ne arrestano i componenti» (ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *Carte Calace*, b. 1, fasc. 2).

[81] Circolare n. 2139 del 27 aprile 1944, interpretativa del r.d.l. 4 aprile 1944, n. 111, «Norme transitorie per l'amministrazione dei comuni e delle province», citata in G. GIARRIZZO, *Sicilia politica 1943-1945. La genesi dello statuto regionale*, in «Archivio storico per la Sicilia orientale», LXVI (1970), p. 37 e seguenti.

con maggior cautela, «perché in politica si deve tener presente non solo l'ideale ma anche il possibile»[82]. La cautela ritenuta necessaria dalla direzione del partito non escludeva peraltro che il settimanale dei giovani democristiani, «La Punta», citato dallo stesso Andreotti, proprio in quei giorni denunciasse apertamente il tentativo di trasformare i CLN, «organi creati per imprescindibili necessità dall'alto», in «piattaforma dello Stato nuovo» come una «manovra che il Paese deve valutare e rigettare e che è sintomo in chi la sostiene di una coscienza democratica soltanto nominale»[83].

In verità la democrazia cristiana aveva con molta nettezza e notevole forza di argomentazione esposto il suo punto di vista sui CLN già qualche mese prima, al tempo del «dibattito delle cinque lettere»[84]. Nella sua lettera la DC aveva concordato nella necessità di rafforzare il CLNAI, che «non sarà mai abbastanza dotato di poteri effettivi»; ma aveva messo in guardia contro quattro pericoli: scomparsa della «individualità dei partiti»; trasformazione del CLN in una sorta di superpartito unico, necessariamente totalitario; distruzione immediata dell'intero Stato prefascista; ammissione nei CLN delle organizzazioni dei «senza partito». Di particolare interesse era l'atteggiamento di fronte al vecchio Stato liberale. La DC non poteva certo avallarne «né lo spirito informatore (...) né varie delle sue forme»: e l'esemplificazione del dissenso poneva in primo piano «il teorico agnosticismo religioso» che significava «neutralità fra bene e male», e ad esso faceva seguire il disinteresse per i problemi sociali «e cioè l'elevazione delle masse lavoratrici, la scomparsa del proletariato, la lotta contro la miseria, la liberazione dal bisogno».

---

[82] G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci. Storia segreta di una crisi*, Roma, Edizioni della bussola, 1945, pp. 63-67. Tutto il libro è pervaso da diffidenza verso i CLN, considerati «un pericolo grave per la rinascita democratica dell'Italia ed un mezzo che può essere sfruttato per tentativi rivoluzionari» (p. 8).

[83] Cfr. *ibid.*, p. 66. Nello stesso articolo «La Punta» prende netta posizione contro un Fronte della gioventù unitario, che andrebbe a tutto vantaggio dei comunisti: si ricordi la richiesta del PCI di inserire nei CLN gli organismi di massa – quali appunto il Fronte della gioventù e i Gruppi di difesa della donna –, che i giovani democristiani definiscono tipici dei regimi totalitari, in quanto appunto «unitari» e «di massa».

[84] È questa la formula usata da Roberto Battaglia, che per primo richiamò l'attenzione sulla importanza del dibattito politico e ideologico svoltosi fra i partiti del CLNAI, in seguito all'iniziativa assunta dal Partito d'azione con la sua lettera del 20 novembre 1944 (si veda R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana*, Torino, Einaudi, 1964², pp. 499-513). La lettera del partito d'azione fu scritta da Foa, Lombardi, Altiero Spinelli e Valiani: cfr. L. VALIANI, *Il problema politico*, in *Il governo dei CLN* ... cit., p. 114. Per la lettera del PCI cfr. *supra*, nota 65. Le lettere della DC, del PLI, del PSIUP furono in realtà elaborate a Roma, nella nuova situazione creata dalla crisi che aveva condotto al secondo governo Bonomi (cfr. R. LOMBARDI, *I problemi politici della Resistenza*, in *Fascismo e antifascismo. Lezioni e testimonianze*, II, *1936-1948*, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. 540 e seguenti). La lettera della DC fu pubblicata in «Il Popolo», edizione settentrionale, 28 febbraio 1945, donde citiamo.

Ma – si affrettava a precisare il documento – da questo riconoscimento della necessità di riforme anche radicali del vecchio istituto statale italiano all'abbandono improvviso, totale e immediato di esso, vi è un'immensa distanza che il partito della Democrazia Cristiana, conscio di rappresentare una forza di equilibrio nella vita nazionale e di far valere l'esigenza di rivoluzione progressiva entro un ordine evolutivo che è la esigenza che esso ritiene propria della grande maggioranza del popolo italiano, non varcherà mai. Questo soprattutto perché il partito della Democrazia Cristiana si sente anzitutto partito democratico e, come tale, vuole che sia il popolo a decidere, con la maggioranza dei suoi voti, il proprio assetto statale».

Il partito d'azione «e con esso, a quanto sembra, il partito comunista», proseguiva non senza ironia il documento, «vuole invece una vera e propria *rivoluzione segreta,* dichiarando che i poteri dello Stato italiano siano assunti dal CLN». Ma così «essi imporrebbero al popolo italiano un'altra dittatura, certo infinitamente migliore, ma sempre dittatura, perché non liberamente eletta dalle masse popolari, ma autodesignatasi salvatrice e guida della nazione»; e non sarebbe bastato un plebiscito – aveva ancora cura di precisare il documento – a sanare la situazione.

La grande intuizione del cattolicesimo politico soprattutto dai tempi giolittiani, e cioè che un moderno partito moderato può fondare la sua indispensabile base di massa sulla scheda elettorale[85], era qui lucidamente recepita dalla democrazia cristiana e contrapposta con nettezza a ogni prospettiva rivoluzionaria, o anche solo incisivamente innovatrice, agitata da *élites* intellettuali o di classe. Insistendo sulla individualità dei partiti la DC segnava poi altri punti a suo favore: metteva in imbarazzo il PCI, che infatti su quel tema prendeva volentieri le distanze dal partito d'azione; si poneva come tutrice di quella pluralità dei partiti che era attesa come la più ovvia conseguenza della sconfitta del fascismo; e infine, mentre accettava l'unità, anzi l'unanimità ciellenistica per il periodo di emergenza – quando i partiti più dinamici sul piano della lotta clandestina, partigiana e di classe avrebbero potuto correre troppo avanti – già ne scontava la rottura per il periodo successivo, in cui, sotto le ali del vecchio Stato si sarebbe sentito il peso dei voti della gran massa di coloro che per il momento preferivano non esporsi in prima linea. La democrazia cristiana, insomma, in questa come in altre occasioni, sapeva giocare con notevole capacità sia la carta antistatale che quella filostatale: la prima era spendibile presso coloro che vedevano nel fascismo soprattutto statalismo e che sia a livello borghese, sia a livello contadino, nutrivano diffidenze ancor più antiche nei

[85] L'osservazione mi è suggerita da Carocci, che però la svolge accentuando, in quel passo, il significato democratico della posizione cattolica (cfr. G. CAROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1961, p. 103).

confronti dello Stato[86]; la seconda serviva a garantire dal rischio di sostanziali innovazioni. Coloro che si mostravano insofferenti verso «lo Stato con tutte le sue pesanti, protettive e opprimenti bardature d'ogni genere»[87], erano spesso, del resto, gli stessi che ne invocavano tutela contro la rivoluzione e favori nella gestione dei propri affari: vecchio meccanismo di potere dei moderati, che la democrazia cristiana seppe gestire in forme atte ai tempi nuovi, quando l'equilibrio centrista necessita, per non essere travolto da destra, di una forte spinta democratica delle masse.

Dopo la liberazione del Nord, che pure ne vedeva l'apogeo[88], la decadenza dei CLN avrebbe dunque seguito una via obbligata, ormai senza speranza di ulteriori rinvii[89]. Come nel 1860 nel Sud, così ora nel Nord le forze democratiche più avanzate non sarebbero riuscite a mantenere a lungo una propria base territoriale, anche se a qualcuno potevano essere venuti in mente, come dice Parri, «questi cattivi pensieri»[90]. Ma non per questo sarebbe meno interessante seguire da vicino la continua perdita di potere patita da quegli istituti a vantaggio degli organi del vecchio Stato[91]. Che ci si dovesse accontentare di una funzione meramente consultiva apparve subito chiaro, e fu del resto così affermato in un ordine del

---

[86] La propaganda della democrazia cristiana verso i contadini, a Nord e a Sud della linea gotica, è piena di garanzie contro la temuta statizzazione della terra. «Lavoratori della terra – diceva ad esempio un manifesto diffuso nel regno del Sud – temete come il peggiore dei mali lo Stato padrone, lo Stato parassita; sbarrate la strada alla espropriazione statale della terra!» (citato da N. GALLERANO, *La disgregazione delle basi di massa* ..., cit., nota 22).

[87] Riprendo le parole di un articolo, *Sinistra*, pubblicato dal giornale romano dei giovani democristiani «La Punta», 15 aprile 1944.

[88] Si veda, come esempio di una situazione di punta, la testimonianza di Riccardo Lombardi sul suo rifiuto di riconoscersi investito della carica di prefetto di Milano dall'AMG anziché dal CLN (cfr. *La Resistenza in Lombardia. Lezioni tenute nella sala dei congressi della Provincia di Milano, febbraio-aprile 1965*, Milano, Labor, 1965, p. 262).

[89] Possiamo qui appena ricordare che i CLN aveva subìto un altro scacco di rilievo nella questione della Consulta. Di questa era stato dato l'annuncio già nel programma del governo di Salerno, che ne prevedeva la costituzione «in contatto con i comitati di liberazione» (cfr. E. VOLTERRA, *Il problema giuridico*, in *Il governo dei CLN* ... cit., p. 134). L'articolo di E. CURIEL, *Il Governo di Unione Nazionale* ... cit., aveva parlato della «parte preponderante» che i CLN avrebbero avuto nella Consulta (p. 6). Di fatto, il d.l. 5 aprile 1945, n. 146, che infine la istituì, prescisse dai CLN. Si veda, fra le proteste, quella della direzione politica del partito d'azione, sezione di Firenze, del 2 aprile 1945, in «Partito d'azione. Bollettino per gli iscritti», 1945, 3-4.

[90] «Non voglio dire che ci siano venute delle tentazioni antiunitarie, ma in qualcuno, e in qualche momento, il pensiero che potesse convenire di prorogare la separazione, devo dire che c'è stato»: così Parri al II congresso internazionale di storia della Resistenza europea, svoltosi a Milano nel marzo 1961 (cfr. *La Resistenza europea e gli Alleati*, Milano, Lerici, 1962, p. 314).

[91] Interessanti elementi sono stati forniti al riguardo dalla già citata comunicazione di Grassi e Legnani al convegno milanese su «Stato e Regioni dalla Resistenza alla Costituente» (cfr. *supra* nota 73).

giorno approvato a Roma dai sei partiti del CLN centrale il 2 giugno 1945[92], come nella mozione conclusiva presentata proprio da Morandi e approvata all'unanimità dal già ricordato convegno dei CLN regionali dell'Alta Italia, tenutosi il 6-7 giugno 1945, quando ancora non si erano concluse le trattative per la formazione del governo Parri[93]. E «organi consultivi dei prefetti e delle autorità locali» verranno definiti i CLN nella dichiarazione programmatica di quel governo[94]. I dibattiti avutisi in quelle settimane e nei mesi successivi sono indice del tentativo delle sinistre di ritardare la totale emarginazione dei CLN, ribadendo posizioni di principio e sforzandosi di «inventare» per i comitati nuove sfere d'azione. Così nel primo convegno dei CLN regionali dell'Alta Italia, ora ricordato, il comunista Sereni, presidente del CLN lombardo, diede grande rilievo alla struttura regionale dei CLN, che stavano assolvendo, nei confronti del governo militare alleato, organizzato appunto su basi regionali, una funzione di «rappresentanza nazionale» e, attraverso i loro commissariati tecnici, «quasi piccoli dicasteri regionali», anche una funzione di organo esecutivo, «un organo però italiano che mantiene la sua totale indipendenza italiana»[95]. Sul tema di una vitalizzazione tecnica e operativa dei CLN Sereni sarebbe tornato ad insistere nel successivo – anch'esso già ricordato – congresso dei CLN della provincia di Milano. Sereni avrebbe allora affrontato direttamente la domanda: «A che servono ora i CLN?»; e alla risposta propriamente politica, che esponeva ancora una volta la linea di unità nazionale, avrebbe fatto seguire una esemplificazione di cose che «l'ap-

---

[92] L'ordine del giorno è riportato da G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci* ... cit., pp. 70 e sgg. e da M. BENDISCIOLI, *La Resistenza: aspetti politici*, in *Il secondo Risorgimento nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia: 1945-1955*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1955, p. 355. Funzioni consultive «accanto ai prefetti» erano riconosciute dall'ordine del giorno, fino alle elezioni amministrative, ai CLN provinciali e comunali. Gli altri CLN periferici «là dove esistono» avrebbero dovuto essere «ricondotti al loro carattere esclusivamente politico».

[93] La mozione rivela lo sforzo di Morandi di compensare la sostanza della mera consultività con affermazioni che lasciassero aperto un discorso più ampio. I CLN erano infatti definiti «organi consultivi dello Stato democratico» ma anche di «direzione politica della rinascita nazionale»: essi, «sino alle libere consultazioni elettorali ed alla Costituente, saranno i soli organismi completamenti idonei alla rappresentanza della volontà popolare di radicale rinnovamento della vita e del costume politico italiano e centri propulsori di ogni iniziativa che sia rivolta alla ricostruzione del Paese e alla preparazione del nuovo Stato» (*Verso il Governo di popolo* ... cit., p. 72).

[94] Vedine il testo in E. AGA ROSSI, *Il movimento repubblicano* ... cit., pp. 243-248 (le parole citate sono a p. 245).

[95] Si veda *Verso il Governo di popolo* ... cit., pp. 26 e seguenti. Sui commissariati tecnici, cfr. la proposta di loro istituzione contenuta nei «Lineamenti di un'amministrazione provvisoria in Lombardia (...) compilati dall'avv. Achille Mocchi nel periodo clandestino per incarico del CLNAI e del CLN Regionale di Lombardia», in ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *CLN*, b. 2, fasc. 3.

parato statale ancora non rinnovato, i prefetti, i sindaci» non era possibile facessero, mentre invece potevano farle i CLN, capaci di suscitare la «mobilitazione di tutte le energie popolari». Gli esempi che seguivano – assistenza ai reduci, ricostruzione di ponti, strade e ferrovie, cura di colonie elioterapiche e di sanatori, gestione di cooperative ecc. – dovevano certo apparire deludenti a chi aveva vagheggiato i CLN quali nuovi strumenti di potere rivoluzionario; ma Sereni partiva dal realistico riconoscimento che i CLN non potevano ormai essere organi di potere, anzi, non dovevano esserlo, perché qualsiasi dualismo di potere nei confronti dello Stato democratico si sarebbe risolto in «un fattore di disorganizzazione della democrazia» e, possiamo aggiungere, in un rischio di quella frattura fra Nord e Sud cui abbiamo accennato e che il partito comunista intendeva assolutamente evitare[96]. Va tenuto presente che una proposta concretistica come quella di Sereni proseguiva una linea, già battuta durante la Resistenza, che investiva i CLN del compito di provvedere all'alloggio, al vitto, al riscaldamento, alla scuola e alle più urgenti opere di ricostruzione materiale: soltanto che, prima, si era affermato che «la lotta contro il freddo, la fame, il terrore fascista pone alla classe operaia ed a tutto il popolo dei problemi che non sono semplicemente rivendicativi, ma di *potere* effettivo»[97]; e ora, nella nuova situazione della postliberazione, quel ventaglio di proposte, che avevano possibilità di essere messe in pratica quasi soltanto dai comunisti, si inquadrava nel programma di radicare il partito «di tipo nuovo» a tutti i livelli della società civile, offrendo palesi prove di efficiente cura degli immediati interessi delle popolazioni[98]

---

[96] Per il rapporto di Sereni al congresso del 6 agosto, v. *Democrazia al lavoro* cit., pp. 7-37. Il già ricordato rapporto *Tutti in campo per l'insurrezione nazionale* . cit., p. 18, aveva messo in guardia contro anche solo «la parvenza di alcun separatismo, di una qualsiasi autonomia o indipendenza da parte di nessun CLN»: se il governo centrale non soddisfa, «deve essere modificato per le vie normali per cui si modificano i governi e non già con atteggiamenti e manovre che possono avere significato scissionistico e recare, perciò, pregiudizio alla unità e alle sorti immediate della Patria».

[97] Cfr. *I Comitati di liberazione nazionale contro il freddo, la fame ed il terrore fascista*, in «La Nostra Lotta», 1° gennaio 1945, p. 3.

[98] Sull'atteggiamento comunista valutato nel suo complesso va ricordata questa testimonianza di Amendola: «Dopo la Liberazione crebbero in tutto il movimento operaio, anche nel Partito comunista, non vogliamo nasconderlo, la tendenza ad ammettere come inevitabile la dissoluzione dei CLN, ed a puntare tutte le carte nel gioco elettorale da cui non potevano, in quelle condizioni, che venire amare delusioni, che non mancarono». Poco prima Amendola aveva giustificato la «mancata elaborazione di un programma di rinnovamento» da tante parti lamentata, non solo con la preoccupazione di non accrescere i motivi di contrasto fra i partiti del CLN, ma facendo soprattutto appello a quanto aveva scritto Curiel sulla democrazia progressiva come «metodo per la soluzione dei problemi politici e sociali quali attualmente si pongono più che *cabier de revendications*» (si veda G. AMENDOLA, *La lezione dei CLN*, in «Rinascita», 24 aprile 1965).

Né era detto che tutto ciò comportasse senz'altro un completo abbandono della tematica dei CLN quali organi di controllo popolare. Sempre nel rapporto del 6 agosto Sereni aveva un interessante spunto critico nei confronti di un «controllo democratico» esercitato soltanto ogni cinque, sei o sette anni col voto elettorale. Sereni vi contrapponeva l'obiettivo di un controllo popolare attraverso una «partecipazione cosciente e quotidiana ed organizzata» e, con un ottimismo di cui è difficile valutare il grado di sincerità, individuava proprio nel CLN «l'organo naturale» di questa nuova forma di controllo. Perfino Togliatti, cui certo non può essere attribuita eccessiva indulgenza verso l'ideologia dei CLN, non solo riconobbe, in quel convegno milanese, carattere di «novità» istituzionale ai CLN, ma spiegò che non sarebbero potuti bastare parlamento, consigli provinciali, consigli comunali anche quando fossero stati liberamente ricostituiti:

«Rimarrà sempre aperta la possibilità di esistenza e di funzionamento di forme di contatto diretto le quali sorgano dall'accordo di tutti i partiti e di tutte le organizzazioni di massa ed escano dal popolo stesso. Naturalmente – avvertiva Togliatti – noi non possiamo prevedere l'avvenire, non possiamo impegnare l'avvenire, ma sappiamo che nella lotta contro il fascismo, attraverso questa dura lotta, qualcosa si è rinnovato nella coscienza dei cittadini italiani che hanno riconquistato la loro libertà colle armi e attraverso la loro unità».

Questo patrimonio, dichiarava il leader comunista, non doveva andare perduto, e – questo è il punto che volevo sottolineare – Togliatti si spingeva a indicare nei CLN gli organi di «democrazia diretta» atti allo scopo[99].

Anche l'idea di legare i CLN al problema del decentramento – in particolare, alle regioni – fu avanzata da molte parti, compresa la democrazia cristiana[100]; e Valiani la ribadì nella mozione presentata a nome del partito d'azione nel convegno milanese di giugno[101]. Sarebbe probabilmente errato disconoscere del tutto il lascito decentratore e regionalista dell'esperienza dei CLN; ma non possiamo qui affrontare il problema[102]. Ai nostri fini è sufficiente ricordare che mancò una diretta discendenza delle regioni dai CLN regionali, così come mancò l'innesto di nuove forme di autogoverno sui CLN provinciali, comunali, o addirittura rionali, per non parlare di quelli aziendali. I comitati provinciali, del resto, erano

---

[99] L'intervento di Togliatti è in *Democrazia al lavoro* .. cit., pp. 42-46.

[100] Cfr. la *Dicbiarazione* della direzione centrale della DC, 8-9 maggio 1945, in DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Atti e documenti* ... cit., p. 157.

[101] Cfr. *Verso il Governo di popolo* ... cit., pp. 57-58. A distanza di quasi trent'anni, nel convegno citato a nota 31, Valiani, con evidente forzatura, ha affermato *tout court* il carattere intrinsecamente regionalistico della Resistenza.

[102] Rinviamo all'attenta ricerca di E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia* .-. cit., in particolare il giudizio espresso a p. 178, e a *Verso il Governo di popolo* ... citata.

quelli che più direttamente si erano scontrati con i prefetti. Nel convegno milanese del giugno '45 il democristiano Brusasca disse che i prefetti, i questori, i sindaci erano sì «mandatari» dei CLN, ma solo in senso «morale e politico», non giuridico; aggiunse peraltro che in caso di contrasto col CLN il prefetto, il questore ecc. avevano il dovere di dimettersi «e non valersi di protezioni straniere per rimanere ad un posto nel quale il popolo non *li* vuole più». Sereni gli diede ragione, senza peraltro compromettersi sulla sorte dell'istituto prefettizio[103]. La realtà – alla quale torneremo ad accennare – sarà una rapida liquidazione dei «prefetti della liberazione» e una piena ripresa del potere prefettizio.

6. Il ruolo degli alleati

Più volte, nel corso della nostra esposizione, abbiamo dovuto e dovremo accennare agli alleati. Gli alleati come alibi di tutto il non fatto o il mal fatto da parte della Resistenza sono divenuti un ambiguo vezzo della storiografia, specie di sinistra. Respingere questo vezzo non significa peraltro un invito a sottovalutare il peso che ebbero sia la politica, come tale, svolta dagli alleati in Italia con l'appoggio di potenti eserciti, sia, e forse ancor più, il fatto stesso che l'Italia fosse caduta nella sfera d'influenza delle potenze occidentali, con la cui strategia mondiale – con la sua evoluzione come con i suoi contrasti interni – vanno dunque messi in rapporto i singoli atti compiuti in Italia sia dagli inglesi e dagli americani, sia dalle classi dominanti italiane[104].

Se pertanto a guardare le cose da lontano e nelle grandi linee gli alleati furono importante fattore di sostanziale continuità, qualora si volesse analizzare la loro condotta dall'angolo visuale della «continuità dello Stato» nel senso limitativo che abbiamo all'inizio cercato di chiarire, sarebbe possibile suggerire utili distinzioni e più sfumate riflessioni.

L'elaborazione della linea da seguire nei territori italiani di imminente occupazione rivela già quella differenza fra inglesi e americani che si sarebbe poi manifestata in molteplici occasioni[105].

---

[103] Cfr. *Verso il Governo di popolo* ... cit., pp. 21, 27 e seguenti.

[104] La definizione più elementare della spartizione del mondo e delle conseguenze che ne discendevano la diede Stalin conversando con Tito e Gilas nel 1945: «Questa guerra è diversa da tutte quelle del passato; chiunque occupa un territorio vi impone anche il suo sistema sociale, fin dove riesce ad arrivare il suo esercito; non potrebbe essere diversamente» (M. GILAS, *Conversazioni con Stalin*, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 121).

[105] Si veda in merito E. AGA ROSSI, *La politica degli Alleati verso l'Italia nel 1943*, in «Storia contemporanea», III (1972), pp. 847-895, e N. GALLERANO, *La disgregazione delle basi di massa* ... citata. Ambedue questi autori ricordano le parole pronunciate da Churchill alla Camera dei comuni il 27 luglio 1943: «Sarebbe un grave errore da parte delle

La formula della «resa incondizionata» – annunziata, com'è noto, da Roosevelt a Casablanca contro il parere dei suoi consiglieri oltre che di Churchill – poteva aprire la strada ad una netta frattura negli Stati vinti, ed esprimeva comunque l'intenzione di non invischiarsi, come era avvenuto ad Algeri, con trasformisti e transfughi fascisti. Ma la formula tanto appariva rigorosa sul piano etico, militare e immediatamente politico (anche per il suo significato di reciproca assicurazione fra gli alleati contro paci separate), quanto era silenziosa su quelle «condizioni» di fondo implicite nel regime sociale del paese vinto e nel suo assetto istituzionale, una volta che questo fosse stato depurato dalle più appariscenti malformazioni introdottevi dal fascismo. Affidata per di più alla gestione di quel *senior partner* che di fatto fu in Italia, in una prima fase, il governo britannico, la formula di Casablanca diventava un avallo al governo che avesse firmato la resa e che se ne fosse fatto garante. Nella linea strategica di Churchill una forte punizione all'Italia, sprovveduta concorrente imperialista, e il sostegno a un massimo di continuità dello Stato e dell'assetto sociale contro il «bolscevismo rampante»[106] erano obiettivi pienamente coerenti. Meno coerenti si mostreranno invece quei conservatori italiani che, mentre si battevano per la continuità dello Stato aggressore e sconfitto, avrebbero poi preteso che da tale continuità proprio i vincitori prescindessero al tavolo della pace. Sarebbe da ciò derivata quella infondata campagna nazionalistica contro il cosiddetto *diktat,* che fu una delle spine nel fianco dei primi governi postliberazione. Di contro, molti resistenti, andando generosamente assai al di là delle condizioni di fatto, assegnarono alla guerra di liberazione un compito di rottura, da valorizzare anche di fronte ai paesi vincitori, in modo che l'Italia potesse poi giungere purificata alla conferenza della pace, portatrice da pari a pari di un nuovo stile nei rapporti fra i popoli[107].

---

potenze liberatrici, Inghilterra e Stati Uniti, nel momento in cui la situazione italiana è in questa condizione aperta, fluida, agire in modo da abbattere e distruggere l'intera struttura ed espressione dello Stato italiano». Rinviamo, in generale, a N. KOGAN, *L'Italia e gli Alleati, 8 settembre 1943*, Milano, Lerici, 1963 e, per l'aspetto più strettamente amministrativo, a C.R.S. HARRIS, *Allied military administration of Italy: 1943-1945*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1957.

[106] Sono parole di Churchill in una lettera a Roosevelt del 5 agosto 1943: «Non è rimasto nulla tra il re e i patrioti che si sono schierati attorno a lui e che hanno il completo controllo della situazione, e il bolscevismo rampante» (cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, 5.1, *La campagna d'Italia*, Milano, Mondadori, 1951, p. 111).

[107] Questo atteggiamento fu proprio soprattutto del partito d'azione; ed è facile scorgerne i nessi con l'obiettivo della rivoluzione democratica in Italia e in Europa. Fra le molte testimonianze scegliamo questa, tratta da *Il Partito d'Azione nella lotta per la democrazia italiana*, in «La libertà. Periodico toscano del Partito d'Azione. Italia libera», 30 aprile 1944 (l'articolo, come tutto il numero è dedicato alla formazione del governo di Salerno): «Continuità dello stesso re, degli stessi generali, vuol dire che è sempre lo stes-

La potenzialità antifascista della resa incondizionata fu in qualche modo, e sempre nella prima fase dell'occupazione, fatta valere dagli americani, e di nuovo più per l'impulso di Roosevelt e dei suoi più stretti collaboratori che della amministrazione USA in generale. In realtà, lo stesso presidente americano aveva messo molta acqua sul fuoco della sua iniziale intransigenza[108]. Fra i risultati più evidenti di questa acquiescenza al punto di vista britannico – nonché alle richieste del Vaticano e agli umori degli italo-americani fino a poco prima prevalentemente filofascisti – si possono citare le istituzioni dello Stato maggiore combinato (CCS) per la organizzazione dell'AMGOT: «I dirigenti politici italiani in esilio non parteciperanno all'amministrazione»[109]. Sulla natura di questa amministrazione si rivelò tuttavia fra USA e Gran Bretagna una divergenza di punti di vista di notevole interesse ai fini del nostro discorso. Gli americani propendevano infatti per l'assunzione diretta dell'amministrazione da parte degli eserciti occupanti; gli inglesi invece per un sia pur rigido controllo sull'amministrazione italiana lasciata per quanto possibile in funzione[110]. In prima approssimazione, l'atteggiamento inglese appare più aperto; ma nella realtà esso giocava a favore della continuità non solo della monarchia ma dell'intero apparato statale italiano, cui gli inglesi offrivano l'immunità in cambio della obbedienza. Proporre di conferire una massa maggiore di

---

so Stato a far finta di combattere, prima contro gli anglosassoni e la Russia, poi contro la Germania». Ma sembra, continuava il giornale, «che non tutti gli italiani abbiano capito che il potersi presentare alla fine della guerra come un nuovo Stato, come l'Italia del popolo e della libertà e non come lo Stato ex fascista, fosse l'unica condizione veramente essenziale perché gli italiani potessero chiedere i diritti che competono ad uomini ed a paesi liberi». Si veda anche l'articolo *La bilancia del farmacista*, in «Gioventù d'azione», settembre 1944: al conte Sforza, che «guarda ai rapporti internazionali da vecchio diplomatico, da aggiustatore di carte geografiche, da ministro provetto nell'alchimia delle combinazioni», il giornale contrappone l'avvicinamento fra i popoli generato dalla guerra di liberazione: «I partigiani italiani, francesi, slavi hanno stretto fra di loro dei patti che valgono per oggi e per domani», perché «le forze combattenti alla base hanno rovesciato le alleanze combinate dai vari duci d'Europa». Su questa tematica cfr. F. PARRI – F. VENTURI, *La Resistenza italiana e gli Alleati*, in *La Resistenza europea e gli Alleati* ... cit., pp. 237-280.

[108] Cfr. E. AGA ROSSI, *La politica degli Alleati* ... cit., pp. 877 e seguenti.

[109] Coerentemente Eisenhower, nelle direttive per la propaganda trasmesse il 7 settembre 1943 al Dipartimento per la guerra, vietò tutti gli appelli degli emigrati (cfr. E. AGA ROSSI, *La politica degli Alleati* ... cit., p. 881, che rinvia a H.L. COLES – A.K. WEINBERG, *Civil Affairs: Soldiers become Governors*, Washington, Office of the Chief of Military History, Depart of the Army, 1961, p. 178, e a documenti conservati nella F. D. Roosevelt Library).

[110] Anche su questo punto rinviamo ad E. AGA ROSSI, *La politica degli Alleati* ... cit., pp. 867-874 e *passim*. Com'è noto, prevalse la tesi inglese. Contro quella americana ostava anche la difficoltà tecnica di immobilizzare un troppo alto numero di ufficiali in compiti civili (cfr. C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 3).

poteri diretti nelle mani dell'AMGOT suonava certamente duro per l'orgoglio nazionale italiano, ma conseguiva anche a una realistica disistima per la vecchia classe dirigente, politica e burocratica, dell'Italia. Che poi anche gli americani, escludendo ad esempio, come abbiamo visto, gli esuli antifascisti, cadessero in contraddizione, è altro discorso, che rinvia a quello sulla natura di fondo della loro politica; ma intanto il loro atteggiamento offriva maggiori possibilità di qualche rapida operazione di pulizia, sia pur compiuta sotto l'egida di un governo militare straniero al di sopra delle «fazioni» che gli anglosassoni temevano infestassero un popolo ineducato come l'italiano. Va anche tenuto conto della tendenza americana a rinviare alla fine della guerra la soluzione dei maggiori problemi politici, dando per il momento la prevalenza a quelli militari: che questa programmatica tendenza, del resto attenuatasi col tempo, non debba essere identificata con il reale corso delle cose è, ancora una volta, un altro discorso che non possiamo certo qui sviluppare.

Di fatto, e al di là delle divergenze cui abbiamo accennato, la politica degli alleati in Italia dovette affrontare una duplice esigenza: da una parte rimettere in moto, a tutti i livelli, la macchina amministrativa italiana; dall'altra cercare di rinnovarla sia per motivi di funzionalità rispetto al nuovo ordine di cose, sia per venire incontro alle esigenze dell'opinione pubblica antifascista dei propri paesi. Accadde così, sempre nella prima fase, che gli alleati furono, in molte questioni amministrative, più antifascisti e più progressisti del regio governo di Badoglio che, anzi, cercò di sabotare le iniziative alleate proprio in materia, ad esempio, di epurazione[111]. Si consideri, ad esempio, il cosiddetto «armistizio lungo» firmato a Malta da Badoglio il 29 settembre 1943, e sul quale scrittori chiusi nell'ambito delle relazioni diplomatiche, come il Toscano, hanno continuato ad alimentare una polemica di tipo nazionalistico, per la durezza delle sue clausole e per l'umiliazione che esso avrebbe inteso infliggere al regio governo[112]. Tralasciamo il giudizio sulle clausole militari (da valutare comunque anche in rapporto allo sfacelo dell'8 settembre); ma le clausole politiche sono difficili da disapprovare, là dove impongono lo scioglimento di tutte le organizzazioni fasciste, con espressa menzione dell'OVRA, il «licenziamento ed internamento del personale fascista», la «soppressione dell'ideologia e dell'insegnamento fascista», la totale abolizione della legislazione razzista. Va caso mai notata una astrattezza di formula-

[111] Cfr., su questo punto, il saggio di N. GALLERANO, *La disgregazione delle basi di massa* ... cit. e le comunicazioni presentate dallo stesso Gallerano e da D. Ellwood al convegno milanese citato a nota 31.

[112] Cfr. M. TOSCANO, *Dal 25 luglio all'8 settembre. Nuove rivelazioni sugli armistizi fra l'Italia e le Nazioni Unite*, Firenze, Le Monnier, 1966, pp. 93-106.

zioni; ma, soprattutto, ci si deve dolere che quelle clausole, per il sabotaggio del governo italiano e per la successiva involuzione della politica alleata, siano rimaste in larga parte inattuate.

La dichiarazione di Mosca del 19 ottobre 1943 costituì – com'è noto – un passo avanti sulla strada della costituzione in Italia di un governo democratico, anche se il significato della dichiarazione venne sminuito dall'aver lasciato il Comando militare alleato arbitro di scegliere il momento per dare attuazione alle misure decise dai tre ministri degli esteri. La dichiarazione comunque chiedeva la soppressione di tutte le istituzioni e organizzazioni fasciste, l'epurazione, la riorganizzazione democratica degli organi di governo locali, il processo ai criminali di guerra[113].

Non è nostro compito ricostruire tutte le tappe del comportamento degli alleati verso l'Italia. Vogliamo però accanto ai documenti ufficiali che abbiamo fin qui richiamato – alcuni dei quali rimasti allora segreti – ricordarne uno destinato invece, per sua natura, ad avere la massima diffusione. Ci riferiamo a una trasmissione di Radio Londra, nella quale il colonnello Stevens formulava con molta chiarezza quel programma d'illuminato buon governo che aveva fra i suoi presupposti una seria epurazione. «Meglio tardi che mai» era il primo commento del popolare commentatore ai provvedimenti epurativi decisi dal governo Badoglio nel dicembre 1943[114]. Stevens così proseguiva:

«Parliamoci chiaro. Siamo tutti d'accordo, italiani ed inglesi, che il regime fascista era incompetente e corrotto. E la incompetenza e la corruzione non si limitavano agli alti papaveri, ma dilagavano in tutti gli strati della burocrazia e in tutte le cariche statali e parastatali. Quando si disse alle popolazioni del Mezzogiorno che il colpo di Stato di Badoglio aveva rovesciato il fascismo esse si attendevano di veder sparire – *immediatamente* – non solo il segretario del fascio ed il centurione della milizia, ma anche quei podestà, quei funzionari parastatali, quegli agenti di polizia cui le popolazioni avevano da rimproverare colpe per le quali il regime fascista aveva sempre negato giustizia. Ciò è stato deciso ora. E la misura potrà risultare tempestiva ed utile se sarà oculata e radicale. Si tratta di ristabilire la fiducia nelle amministrazioni statali e parastatali da parte dei cittadini, di ogni categoria, resi scettici da vent'anni di malgoverno (...). Ristabilire la fiducia ed eliminare il sospetto significa fare un gran passo avanti verso quel movimento di cooperazione che deve unire governanti e governati e tutte le classi di cittadini fra di loro, per il conseguimento di uno scopo d'importanza somma: assicurare la transizione dal periodo di guerra al periodo di pace, senza catastrofici squilibri».

Nella chiusura del suo commento il colonnello Stevens rivelava con chia-

---

[113] Il testo della dichiarazione di Mosca può leggersi in P. SECCHIA – F. FRASSATI, *Storia della Resistenza. La guerra di liberazione in Italia*, I, Roma, Editori riuniti, 1965, pp. 301 e seguenti.

[114] Cfr. *infra*, nota 216.

rezza anche lo scopo «interno» della sua presa di posizione: «I prepotenti, piccoli e grandi, saranno eliminati. A noi inglesi è stato detto che abbiamo fatto la guerra per questo; e ne siamo, tuttora, assolutamente convinti»[115]. Questo programma d'imparziale e corretta amministrazione resterà una costante dell'atteggiamento alleato, anche quando l'evolversi della situazione lo renderà uno schermo sempre più trasparente della scelta a favore della continuità della vecchia amministrazione[116].

Rispetto alla dinamica dell'atteggiamento alleato le forze innovatrici italiane scontarono in realtà una doppia sfasatura. In un primo momento, quando, prima di Yalta, i giochi fra Oriente e Occidente non erano ancora fatti in maniera definitiva e formale, le forze innovatrici italiane erano troppo deboli per cercare di trarre profitto dai pur limitati margini che la situazione internazionale avrebbe potuto concedere; quando poi, in virtù della Resistenza, esse si rafforzarono, erano intervenute non solo Yalta, ma anche l'esperienza greca, e gli alleati erano passati dallo scetticismo alla diffidenza circa la capacità del movimento popolare italiano.

La seconda sfasatura, connessa alla prima, sta nel fatto che man mano che l'influenza degli Stati Uniti prendeva il sopravvento su quella della Gran Bretagna, gli americani abbandonavano le loro iniziali aperture e diventavano in prima persona i garanti della continuità dello Stato.

Si considerino, come esempio di queste sfasature, due articoli dell'armistizio lungo. Pretendere nel settembre del 1943 la consegna di Mussolini e dei criminali di guerra (art. 29) significava affermare con forza gli obiettivi antifascisti della guerra, contro il trasformismo monarchico e badogliano; chiedere la stessa cosa nell'aprile del 1945 significherà tentare di sottrarre Mus-

---

[115] Trasmissione del 14 dicembre 1943, ore 18.40, dal titolo molto indicativo *A Purge prescribed in Time*, nella serie «Italian News Comment» (BBC WRITTEN ARCHIVES, *Italian Service*, s. I, b. 10, poi in M. PICCIALUTI CAPRIOLI, *Radio Londra, 1939-1945*, Roma-Bari, s.e., 1979, pp. 221 e seguenti).

[116] Dalla «missione al Sud» Pizzoni riferirà il 17 dicembre 1944 al CLNAI che gli alleati non vogliono che i comitati di liberazione nominino alle varie cariche pubbliche «uomini che facciano della politica, ma che facciano solo dell'amministrazione, onesta, competente, imparziale, cioè non a favore di questo o quel partito». Gli alleati raccomandavano inoltre, sempre in quell'occasione, «che uno dei due viceprefetti venga scelto fra elementi provenienti dalla carriera, anche se di età piuttosto avanzata, e questo per evitare errori nella emissione di norme di carattere amministrativo». A Roma, commentava Pizzoni, «hanno pronti i vari ex prefetti e consiglieri di prefettura che, al minimo incidente, potranno essere immessi d'autorità, in sostituzione di elementi nostri» (citato in F. CATALANO, *Storia del CLNAI* ..., cit., p. 338). La commissione alleata di controllo – come ricorda il Kogan citando dal «Weekly Bulletin» del 29 ottobre 1944 – aveva del resto dato istruzioni ai suoi commissari regionali «di fornire tutto il loro appoggio ai prefetti di nomina regia anche quando i funzionari fossero presi di mira dal locale CLN» (N. KOGAN, *L'Italia e gli Alleati* ... cit., p. 115).

solini e i suoi complici alla giustizia popolare. Stabilire, nel settembre del 1943, che «il governo italiano fornirà tutte le informazioni e provvederà tutti i documenti occorrenti alle Nazioni Unite. Sarà proibito distruggere archivi, verbali, progetti e qualsiasi documento od informazione» (art. 35)[117], significava prendere misure utili per la condotta della guerra e impedire la scomparsa o l'inquinamento delle prove dei crimini del fascismo e delle compromissioni con esso dell'apparato statale; operare secondo il dettato di quell'articolo nel 1945 significherà assumere in proprio la riservata gestione di quelle prove, nell'ambito dei compromessi e degli accordi raggiunti con il vecchio apparato.

7. La Repubblica sociale italiana come canale di continuità

La Repubblica sociale italiana come canale di continuità dello Stato è stata finora oggetto di assai scarsa considerazione in sede storiografica, essendosi – come d'altronde era ovvio – puntata l'attenzione soprattutto sulla sua natura di governo fantoccio. In sede giuridica, invece, il problema è stato affrontato non solo sotto il profilo, di evidente rilievo politico, delle sanzioni contro il fascismo, ma anche sotto l'altro del valore da attribuire agli atti amministrativi e giurisdizionali emanati sotto il dominio della RSI – in grandissima parte in base a preesistenti norme dello Stato italiano – e alla vastissima gamma di situazioni giuridiche conseguentemente createsi. Era questo un problema reale, per la cui soluzione il governo Bonomi provvide a emanare un decreto legislativo luogotenenziale, 5 ottobre 1944, n. 249, «sull'assetto della legislazione nei territori liberati», decreto che, come ha osservato il Giannini, meglio sarebbe stato intitolato «sull'efficacia degli atti dei pubblici poteri operanti sotto l'impero del sedicente governo della Repubblica sociale italiana». Secondo il Giannini, cui si deve il più ampio e articolato studio condotto su questo decreto, la RSI fu un ordinamento giuridico (non uno Stato) «dichiarato irrilevante come tale rispetto a quello dello Stato italiano», mentre invece la sua «organizzazione costituzionale» fu dichiarata «illegittima». Quanto agli «atti promananti da organi della RSI, o che ad essa obbedirono», il decreto del 5 ottobre, continua il Giannini,

«li ha considerati tutti atti di un ordinamento diverso, e, con una divisione per categorie, ha attribuito efficacia ad alcuni di essi, l'ha negata ad altri, ma ha insieme previsto la possibilità di deroghe, per l'una o per l'altra categoria. Gli atti efficaci o dichia-

[117] Citiamo da M. TOSCANO, *Dal 25 luglio all'8 settembre* ... cit., pp. 102-104.

rati efficaci sono recepiti nell'ordinamento legittimo, e dopo tale momento in esso valutabili»[118].

In questa ricostruzione sistematica del Giannini va innanzi tutto notato il riconoscimento alla RSI della natura di ordinamento giuridico, difficilmente controvertibile (anche le associazioni sono ordinamenti giuridici), e insieme l'affermazione della estraneità della Repubblica sociale allo Stato italiano, del quale viene data per ovvia la continuità attraverso i governi del Sud. Le difficoltà cominciano, volendo usare in sede storiografica lo schema proposto dal Giannini, allorché ci si addentri nella complicata casistica, giurisprudenziale e dottrinale, degli atti efficaci o inefficaci. Questa casistica offre un notevole supporto non solo al modo in cui la magistratura interpretò le sanzioni contro il fascismo, ma anche a quel tipo di «continuità» *attraverso* la RSI alla quale intendiamo riferirci, come subito vedremo, in questo paragrafo.

Va comunque subito rilevato che nell'ampia ricerca del Giannini, ricchissima di rinvii alla giurisprudenza e alla dottrina, non una sola volta è avvertita la necessità di un richiamo alle norme che il CLNAI aveva emanato sulla nullità (non sulla semplice inefficacia) degli atti della RSI. Il 14 settembre 1944, infatti, il Comitato, con due distinti decreti, non solo aveva stabilito che

«tutte le norme legislative emanate dal governo fascista repubblicano nonché tutte le sentenze, decreti, ordinanze pronunciati ed emessi in virtù delle norme medesime da qualsivoglia autorità, ente, ufficio e servizio, a partire dall'8 settembre 1943, a qualunque effetto e comunque motivati, sono nulli di diritto ed, ove in corso, la relativa esecuzione dovrà essere immediatamente sospesa»;

ma aveva dichiarato *tout court* che

«ordini e disposizioni delle autorità tedesche, del sedicente governo della Repubblica sociale italiana, del partito fascista repubblicano e degli organi militari, politici, finanziari ed amministrativi da essi dipendenti e loro comunque aderenti, qualunque ne sia l'oggetto e lo scopo, sono illegittimi e nulli»[119].

---

[118] M.S. GIANNINI, *La Repubblica sociale rispetto allo Stato italiano*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», s. III, V (1951), pp. 330-417 (le parole citate nel testo sono alle pp. 332 e 358 e seguenti).

[119] Cfr. *Documenti ufficiali del Comitato di liberazione* ... cit., pp. 10 e 12. Lo stesso giorno 14 il CLNAI emanò un ulteriore decreto «sul rifiuto d'imposta», il cui art. 1 esordiva: «Tutta la legislazione fiscale è sospesa» (*ibid.*, p. 11). Un esempio di pratica esegesi delle disposizioni emanate dal CLNAI in materia finanziaria è dato dalle vicende del cosiddetto «prestito Parini», lanciato dal capo della provincia di Milano, Piero Parini, e riconosciuto pienamente valido dopo la Liberazione, nonostante che il CLNAI, con un decreto del 15 marzo 1944, lo avesse dichiarato non riconoscibile e avesse diffidato dal sottoscriverlo (cfr. L. GANAPINI, *Le lotte operaie: Milano*, in *Operai e contadini* ... cit., pp. 145-190)

Ora, è vero che questi atti del CLNAI sono antecedenti sia alla delega ricevuta dal governo di Roma sia al decreto del 5 ottobre col quale il governo stesso legiferò sulla medesima materia; ma è indicativo che né la giurisprudenza né la dottrina – che pure sembra abbiano preso in considerazione ipotesi come quella di una *negotiorum gestio* esercitata dalla RSI nei confronti dello Stato italiano – hanno sentito il bisogno di prendere in esame quei decreti del CLNAI (e anche chi si è occupato della natura giuridica dei CLN, come il già ricordato Volterra, non si è soffermato su questo punto).

Nello snodarsi degli eventi e delle situazioni creatisi dopo l'8 settembre 1943 – giova ora tornare a un'analisi più ravvicinata dei fatti – la «illegittimità» della RSI diede peso, per contraccolpo, alla «legittimità» del regio governo del Sud, sia a livello internazionale[120], sia a livello di opinione pubblica[121].

Ma fu la RSI stessa che, come tale, svolse una funzione di continuità in più di un senso. La RSI garantì infatti la sussistenza dell'apparato amministrativo, superficialmente intaccato da fascisti e tedeschi[122]: questi ultimi, anzi, desiderosi di retrovie tranquille e di corrente sfruttamento delle risorse italiane, e per di più infastiditi da certe rumorose velleità fasciste, adottarono in merito una linea quanto mai conservatrice[123]. Manca ancora una indagine

---

[120] V. ad esempio il messaggio inviato dal Foreign Office ad Algeri, 17 settembre 1943, trasmesso per conoscenza da Churchill a Roosevelt (citato da E. AGA ROSSI, *La politica degli Alleati* ... cit., p. 892).

[121] Un manifestino a stampa del CLN regionale veneto, del marzo 1944, sostiene, ad esempio, con forza la legittimità del governo Badoglio contro quello della RSI, «sotto tutti gli aspetti illegale» (il manifestino è in ISTITUTO PER LA STORIA DELLA RESISTENZA NELLE TRE VENEZIE, *CLN, Stampa non periodica*). Ma era soprattutto la stampa dei partiti e movimenti fattisi espliciti paladini della continuità dello Stato a insistere su questo tema. Il «Risorgimento liberale», edizione settentrionale, maggio 1944, nell'articolo *L'incontro Mussolini-Hitler*, scriveva ad esempio che il governo di Salerno si contrapponeva al governo ribelle di Mussolini in quanto era «un governo che è tale di fatto e non di diritto, se esercita le sue funzioni ed è stato nominato dal Re secondo la costituzione del Regno d'Italia che sino ad oggi non è stata né modificata né abolita». *Contra*, si veda «La Voce repubblicana», Roma, numero del 6 ottobre 1943, che, nell'articolo *Riepilogo nella tragedia*, parla di «repubblica antirepubblicana» e numero del 28 settembre 1943, dove, con l'articolo *La Repubblica sociale del fascismo*, si lancia lo slogan: «Non diventiamo monarchici per dispetto!».

[122] Giannini scrive che «l'organizzazione amministrativa» della RSI «era quella propria dello Stato italiano», con qualche modifica introdotta da essa RSI (M.S. GIANNINI, *La Repubblica sociale* .. cit., p. 340).

[123] Rotelli ha scritto che le autorità tedesche ritennero il prefetto l'istituto più consono ai loro fini e lo difesero di fronte ai militanti fascisti e tedeschi, esercitando così proprio a livello prefettizio la massima loro pressione sull'amministrazione italiana (cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della regione* ... cit., pp. 13 e seguenti). Fin dal 10 settembre 1943 il Führer, con la sua prima ordinanza relativa all'amministrazione dell'Italia occupata, aveva disposto che ai prefetti venissero affiancati consiglieri amministrativi tedeschi: cfr. E. COLLOTTI, *L'amministrazione tedesca dell'Italia occupata, 1943-1945. Studio e documenti*, Milano, Lerici, 1963, p. 222. (I giudizi sopra espressi non riguardano, com'è ovvio, le zone di operazioni delle Prealpi e del litorale adriatico, praticamente annesse al Reich).

completa sui trasferimenti da Roma a Nord dei funzionari dell'amministrazione centrale. Il Piscitelli li ha calcolati presuntivamente nel 15 per cento[124]; meno o più che siano stati, non va limitato ad essi il discorso sulla sussistenza, nella RSI, del tessuto amministrativo tradizionale, che trovò negli apparati centrali comunque trasmigrati un solido punto di riferimento.

Al vertice dell'amministrazione periferica, la RSI sostituì, fra il settembre e l'ottobre 1943, tutti i prefetti[125], attingendo largamente ai «prefetti fascisti» (quelli cioè nominati fuori della carriera fra il 1922 e il 1943) e ai fascisti non prefetti[126]. Ma, oltre il nome, mutato in quello di «capo della provincia» (omaggio linguistico agli occupanti tedeschi e anche desiderio di superare definitivamente il dualismo col segretario federale)[127], ben poco mutò nella sostanza. Altrettanto può dirsi per gli altri quadri burocratici, che non cam-

---

[124] Cfr. E. PISCITELLI, *Storia della Resistenza romana*, Bari, Laterza, 1965, p. 180. La circolare della presidenza del Consiglio dei ministri, a firma Barracu, che disponeva, il 14 ottobre 1943, il trasferimento, minacciando per i refrattari pene che andavano dall'arresto immediato alla segnalazione alla polizia tedesca, fu pubblicata su «Il Popolo» del 23 e sul «Risorgimento liberale» del 29 ottobre 1943 (edizioni romane).

[125] Solo i prefetti di Ascoli Piceno (Broise) e dell'Aquila (Biancorosso) durarono più a lungo, rispettivamente fino al 5 novembre e fino al 12 dicembre (il primo era di nomina antecedente al 25 luglio; il secondo era stato insediato da Badoglio il 1° agosto).

[126] Nelle sostituzioni iniziali la RSI, che era stata in qualche caso preceduta dal diretto intervento tedesco, nominò prefetti di carriera «fascista», di cui 20 dei 30 messi a riposo da Badoglio (gli altri 10 furono considerati «a disposizione»: si veda in seguito) e 46 fascisti del tutto estranei alla carriera. Nei mesi successivi recuperò ancora 5 prefetti di carriera «fascista» e fece ricorso a ulteriori 37 fascisti extra carriera. Si tenga conto che le province controllate dalla RSI furono al massimo 67. Tutti i prefetti trovati in sede e rimossi furono dalla RSI collocati prima a disposizione, poi a riposo; mentre il governo Badoglio li considerò sempre a disposizione. I prefetti della RSI sono gli unici di cui sembra poi perdersi totalmente la traccia – almeno fino al 2 giugno 1946 – nei quadri dell'amministrazione. Tutti i dati precedenti sono tratti da M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia*, Roma, 1973 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Fonti e sussidi, III); si vedano in particolare le pp. 263 e seguenti.

[127] «In conformità delle direttive impartite dal Duce nella prima riunione del Consiglio dei Ministri del Governo Fascista Repubblicano, il Capo della provincia – per la durata della guerra – realizza nella provincia l'unità del comando politico e amministrativo, essendo a capo tanto della Prefettura quanto della Federazione Fascista Repubblicana. I Capi delle province sono scelti di comune accordo tra il ministro Segretario del Partito e il ministro dell'Interno, e nominati dal ministro dell'Interno. Per le organizzazioni provinciali del Partito il Capo della provincia è coadiuvato dal triumvirato federale, o, dove la situazione lo richieda, da un commissario straordinario»: questo è il testo del comunicato diramato alla stampa il 30 novembre 1943 (si trova in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Segreteria particolare del duce, Carteggio riservato, RSI*, fasc. 650, s.fasc. 4/A: ringrazio Mario Missori per avermi segnalato l'esistenza di questo documento, come pure di quello citato *infra* a nota 239). Di fatto l'unità delle due cariche è da supporre rimanesse spesso sulla carta, e che il commissario fosse portato a riprendere le vecchie vesti del segretario federale. Tanto è vero che un telegramma circolare inviato da Mussolini il 15 febbraio 1944 ai capi delle province così esordiva: «Bisogna che i Capi delle Province si ricordino che sono anche i Capi del Partito» (*ibid.*, s.fasc. 4/D).

biarono nemmeno il nome[128]. Quanto poi alla magistratura, possiamo ricordare il forse fin troppo drastico giudizio del Neppi Modona[129]: «Non viene evidentemente avvertita l'esigenza di mutare le strutture e l'organizzazione del corpo giudiziario, perfettamente congeniale anche alla Repubblica sociale»[130].

La continuità, sotto la RSI, dell'amministrazione corrente è stata talvolta spiegata e giustificata con l'argomento che era pur necessario che qualcuno si occupasse della – o addirittura si sacrificasse nella – gestione dei normali e quotidiani interessi della popolazione, che non poteva essere abbandonata a se stessa[131]. È singolare come la distinzione fra politica e amministrazione, sempre così difficile da cogliere, venga riproposta quale canone interpretativo proprio di uno di quei periodi di sconvolgimento che insegnano agli uomini – funzionari amministrativi compresi – l'impossibilità di essere politicamente neutrali. Quando la partita era ancora in corso, l'alibi dell'ordinaria amministrazione comunque necessaria fu largamente usato per tessere la trama dei doppi giochi dell'oggi e dei trasformismi del domani[132]. La tesi di una

---

[128] Non possediamo dati sui movimenti di questori effettuati dalla RSI e tanto meno su quelli degli altri funzionari dei vari rami dell'amministrazione. Data la concorrenza – talvolta violenta – fra i vari corpi armati e di polizia, i mutamenti nelle questure potrebbero offrire una guida per studiare le lotte fra le varie fazioni fasciste. L. GANAPINI, *Le lotte operaie* ... cit., alla nota 119, ricorda ad esempio il questore di Milano, Coglitore, nominato da Badoglio e destituito soltanto alla metà del dicembre 1943, «ma la Muti avrebbe voluto fucilarlo».

[129] G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana* ... cit., pp. 170 e seguenti.

[130] Un dato a favore del tipo di continuità di cui stiamo discorrendo ci è offerto dagli archivi. Nei fondi versati all'Archivio centrale dello Stato le vecchie serie «normali» continuano in quelle della RSI (le pratiche correnti furono infatti trasferite a Nord), mentre nascono a Sud nel 1943 e nel 1944 serie nuove. Dal giugno 1944 ricominciano a Roma tutte le serie regolari, che si svolgono in parallelo con quelle del Nord fino all'aprile 1945. Quando poi queste ultime tornarono nella capitale, sembrò ovvio - almeno nel Ministero dell'interno - intercalare in larga parte, nell'ordine alfabetico delle province, i fascicoli del Nord con quelli del Sud. Sono venute così a formarsi fittizie serie unitarie, da Aosta a Viterbo, nelle quali pratiche regie e pratiche RSI riposano le une accanto alle altre (ringrazio Paola Carucci per avermi fornito queste informazioni).

[131] Scrive, ad esempio, il Gorrieri che «in molti casi le cariche [della RSI] furono accettate in buona fede, nella convinzione che in circostanze così dure e difficili fosse pur necessario che qualcuno si assumesse il pesante carico dell'amministrazione pubblica nell'interesse della popolazione»; insiste poi che «così agendo i capi della Provincia e i funzionari delle Prefetture e dei vari organismi dipendenti, non facevano che il loro dovere. Ma le difficoltà del momento erano così gravi che non sarebbe giusto dimenticare i loro sforzi nel settore amministrativo, nel momento in cui giustamente si denunciano le gravi colpe di cui alcuni di loro si macchiarono sul piano politico» (E. GORRIERI, *La Repubblica di Montefiorino* ... cit., pp. 52, 205).

[132] «Il nuovo podestà di Intra mi sembra non abbia nemmeno giurato fedeltà alla Repubblica sociale (...); dovrebbe servire da paraurti tra i partigiani ed i tedeschi, fascisti, inglesi, operai ecc., pronto quindi a tutti i compromessi, ma fedele esecutore di manovra borghese»: così veniva descritta una delle situazioni cui abbiamo accennato nel testo in una lettera del commissario politico garibaldino Michele a «Cari compagni» (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 06351).

pubblica amministrazione tanto neutra da non venir compromessa neppure in periodo di guerra civile avrebbe poi avuto un ulteriore duplice esito: da una parte sarebbe stata usata come corrosivo dell'epurazione, dall'altra avrebbe favorito il disinteresse degli antifascisti verso la riforma dell'amministrazione stessa.

Il principio accolto dal diritto internazionale della «continuità dei pubblici servizi» è in effetti riconosciuto dal Giannini, che pure lo definisce «convenzionale e non preciso», come accettabile canovaccio interpretativo e discriminatorio; anche se poi il Giannini riconosce al più volte citato decreto del 5 ottobre il merito di non essersi attardato nella ricerca di princìpi generali, ma di aver semplicemente fissato – come abbiamo già detto – le categorie di atti della RSI efficaci o inefficaci, relativamente o assolutamente. Ma ricostruendo il «sistema» implicito in quel decreto e in quelli sulle sanzioni contro il fascismo (dei quali parleremo in seguito), il Giannini giunge alla conclusione che, se sono illegittimi gli atti della RSI modificativi dell'assetto costituzionale, amministrativo e giurisdizionale dello Stato italiano, «gli uffici e gli organi non costituzionali della Repubblica sociale non sono illegittimi come uffici o organi, onde i loro titolari non sono titolari di uffici ed organi illegittimi». Cosicché,

> «non l'ordinamento della Repubblica sociale fu considerato un illecito penale, e neppure fu illecito l'aver organizzato la Repubblica sociale o l'aver in essa retto supremi uffici costituzionali: fu illecito penale aver prestato aiuto all'occupante tedesco [collaborazionismo]. Se in fatto le due evenienze coincidono, in diritto sono tra loro parecchio diverse».

Ecco come un concetto apparentemente innocuo, con le sue varianti, come quello di «continuità dei pubblici servizi» abbia potuto offrire un solido ponte a una continuità attraverso la RSI di ben più ampio significato; ed ecco ancora come una formalizzazione giuridica possa trasformarsi in un formidabile strumento d'intervento pratico e politico. Rispetto al problema della ottemperanza a norme ed atti della RSI, il Giannini registra infatti, consentendo, che la «giurisprudenza è orientata nel senso che a tali norme e a tali atti dovesse prestarsi ottemperanza, salvo il caso di norme o atti palesemente contrari ai princìpi generali di equità e di giustizia».[133]

L'esperienza della RSI offrì dunque un intrinseco e sottile sostegno alla continuità dello Stato, ove non si consideri soltanto la frattura della legalità di vertice – che pochi potevano negare – ma si guardi alla continuità dell'esercizio del potere, proprio, fra l'altro, attraverso la stabilità di quell'apparato amministrativo che lo rappresenta visivamente agli occhi

---

[133] M.S. GIANNINI, *La Repubblica sociale* ... cit., pp. 355-359, 349, 354, 381.

della maggioranza della popolazione. La RSI impedì che gli italiani, dopo lo sconquasso seguito all'armistizio, vivessero fino in fondo l'esperienza rinnovatrice dell'assenza di poteri costituiti, che non fossero quelli troppo palesemente odiosi e provvisori dell'occupante tedesco. Essa favorì, nei confronti di una parte più o meno ampia della popolazione, un recupero sul senso di sfasciamento dello Stato seguito – come abbiamo accennato – alle giornate del settembre 1943. Questo era un risultato obiettivo, che derivava dal fatto stesso di esistere come amministrazione che richiedeva la consueta obbedienza (pur messa in scacco proprio nel settore più esposto, quello della leva militare), a prescindere dalla reale presa e dall'effettivo credito del personale politico fascista, cui toccò anzi in sorte di essere spesso più odiato e disprezzato di quello tedesco. Ciò che gli apologeti della RSI si sono affannati a ripetere, che essa costituiva un cuscinetto fra occupanti tedeschi e paese, era perciò, in un certo senso, vero. Ma non si trattava di un cuscinetto atto ad alleviare le pene del popolo italiano, pene che talvolta, nel vano tentativo di liberarsi dal senso di frustrazione che provava di fronte al tedesco, la RSI si industriava anzi di accrescere; si trattava invece del cuscinetto costituito da un antico apparato di potere che intuiva potersi, entro certi limiti, compromettere, perché molto gli sarebbe stato perdonato per aver molto salvato dal principio che, legale o non legale, al potere si deve obbedire. Come più in là vedremo, la magistratura italiana si comporterà con notevole coerenza, in materia di delitti fascisti, rispetto a questa impostazione[134]. E, se il gioco non fosse troppo tetro, potremmo provare a stendere le sentenze della Cassazione e i saggi dei giuristi volti a dimostrare, nel caso avesse vinto la RSI, non già la sua legittimazione di fatto, ma proprio la sua continuità rispetto allo Stato italiano prefascista e fascista.

8. La frattura di vertice della legalità

Dobbiamo ora riprendere il filo di quella che abbiamo all'inizio chiamato la vicenda della legalità. Gli eventi principali sono noti, e saranno perciò sufficienti pochi richiami essenziali.

La sostanza dell'operazione compiuta il 25 luglio trovava nel tentativo di ricollegarsi alla continuità statutaria la sua forma più ovvia e direi necessaria. Un atto fra i più significativi compiuti in questo senso durante i quarantacinque giorni badogliani fu il decreto legge 2 agosto 1943, n. 705, che scioglieva la Camera dei fasci e delle corporazioni e disponeva l'elezione della nuova Camera e «conseguente convocazione e inizio della nuova legi-

[134] V. in particolare la sentenza del Tribunale supremo militare del 26 aprile 1954.

slatura» a quattro mesi dalla fine della guerra[135]: programma restauratore massimo – posto anche il silenzio serbato sul Senato – che saltava a piè pari i rapporti creatisi fra statuto e fascismo[136] e che può servire come punto di riferimento per valutare il cammino compiuto, nonostante tutto, nei tre anni successivi.

Nella dichiarazione con cui, il 9 settembre, annunciava la propria costituzione, il CLN centrale non prendeva ancora posizione sui problemi costituzionali; e in quella di poco successiva del 12 settembre si limitava a constatare «dolorosamente» la fuga del re e di Badoglio[137]. Soltanto il 16 ottobre il CLN centrale, in un ben noto ordine del giorno, affermava la necessità di un «governo straordinario» che assumesse «tutti i poteri costituzionali dello Stato, evitando però ogni atteggiamento che po[tesse] compromettere la concordia della nazione e pregiudicare la futura decisione popolare». In questo quadro il governo straordinario doveva «condurre la guerra di liberazione a fianco delle Nazioni Unite» e «convocare il popolo, al cessare delle ostilità, per decidere sulla forma istituzionale dello Stato»[138]. In questo ordine del giorno erano contenuti i due punti sui quali si sarebbe appuntato il dibattito politico-costituzionale dei mesi successivi: natura e limiti dei poteri del governo straordinario; rinvio della soluzione della questione istituzionale a una consultazione popolare postbellica.

Cosa doveva intendersi – era questo il primo punto – per «tutti i poteri costituzionali»? Vi si dovevano ricomprendere anche quelli della Corona? L'interpretazione estensiva sostenuta dalle sinistre, e con particolare forza da socialisti e azionisti, rispondeva sì; l'interpretazione restrittiva, caldeggiata da

---

[135] Sul significato di quel decreto cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI – A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, poi in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche*, a cura di M. CAPPELLETTI, III, *Diritto e processo costituzionale*, Napoli, Morano, 1968, donde citiamo (p. 297).

[136] «È noto che la maggior parte dei giuristi italiani fece ogni sforzo per dimostrare che le innovazioni costituzionali del fascismo non avevano stravolto lo *Statuto* ma lo avevano soltanto modificato, completato, adattato ai tempi nuovi. Furono insomma i primi sostenitori della tesi della *continuità*» (N. BOBBIO, *La cultura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana* ... cit., p. 227).

[137] La dichiarazione del 9 settembre è riportata in tutte le storie della Resistenza. Quella del 12 si può leggere in «L'Unità», edizione romana, del 19 settembre. Sulla genesi e interpretazione tormentate di questi ordini del giorno cfr., tra gli altri, C.L. RAGGHIANTI, *Disegno della liberazione italiana*, Pisa, Nistri-Lischi, 1962², pp. 45 e sgg.; e l'intervento di Leone Cattani in «Rassegna del Lazio», XII (1965); n. mon.: *Atti del convegno nazionale sulla Resistenza, Roma, Palazzo Valentini, 23-24 ottobre 1964*, pp. 119-121.

[138] Il testo dell'ordine del giorno fu redatto da Giovanni Gronchi (cfr. L. VALIANI, *Il partito d'azione*, in L. VALIANI – G. BIANCHI – E. RAGIONIERI, *Azionisti, cattolici, comunisti* ... cit., p. 74). L'ordine del giorno del 16 ottobre fu ribadito da uno successivo del 16 novembre.

liberali e democristiani e dallo stesso presidente del CLN centrale, Bonomi, rispondeva no. Nel congresso dei partiti antifascisti tenutosi a Bari nel gennaio 1944 la spuntarono i secondi, che riuscirono a far approvare la meno impegnativa formula dei «pieni poteri», suscitando a Roma le vivaci reazioni che sono testimoniate dalla stampa clandestina di sinistra, soprattutto dall'«Avanti!»[139]. Le reazioni sboccarono nella crisi del Comitato centrale di liberazione, aperta da Bonomi in seguito a un'ordine del giorno, votato dai socialisti il 9 febbraio 1944, contro le macchinazioni del congresso di Bari e contro l'interpretazione che liberali e democristiani davano del documento del 16 ottobre[140].

La polemica sui poteri del costituendo governo straordinario si legava strettamente a quella sulla questione istituzionale, nel senso che si trattava di decidere quali fossero le condizioni da garantire perché il popolo si esprimesse su quel punto con la massima possibile libertà. L'argomento principale portato in campo da liberali e democristiani, oltre che da Bonomi, era che la dichiarazione di decadenza o anche solo di sospensione della monarchia dai suoi poteri costituzionali (e il passaggio di questi al governo straordinario di coalizione antifascista) avrebbe, come scriveva «Il Popolo», «precipitato di fatto la soluzione» o, come sosteneva il «Risorgimento liberale», lasciato alla «Costituente o qualsiasi altro organo di consultazione o rappresentanza popolare» niente «altro da fare se non consacrare il fatto compiuto», con palese manomissione – si aggiungeva – della libera espressione della volontà popolare da parte dei fautori della repubblica[141]. Liberali e demo-

---

[139] Fra i documenti di questo dibattito ricordiamo: *La chiarezza dei fatti*, in «Avanti!», 7 febbraio 1944, che polemizza coi liberali; *Il congresso antifascista di Bari*, in «Avanti!», 14 febbraio 1944 («Se si tiene conto che la formula adottata a Roma, malgrado il suo rigore logico, è stata interpretata dai liberali e dai democratici-cristiani in senso restrittivo, è facile immaginare a quali e quanti equivoci si presti la formula adottata a Bari»); *Dopo il congresso di Bari*, in «Il Popolo», 20 febbraio 1944, che plaude invece alla soluzione prevalsa in quel congresso.

[140] L'ordine del giorno socialista è pubblicato nel già ricordato «Avanti!» del 14 febbraio. La polemica risposta democristiana, dal titolo *Commenti e chiarimenti su una mozione socialista*, siglata DF. (Demofilo = De Gasperi), comparve su «Il Popolo» del 27 marzo. Sulla crisi del CLN provocata da Bonomi rinviamo a quanto scritto dallo stesso I. BONOMI, *Diario di un anno (2 giugno 1943-10 giugno 1944)*, Milano, Garzanti, 1947, pp. 145-171.

[141] L'articolo de «Il Popolo» è quello citato *supra* a nota 139. Il giornale osservava inoltre che l'Italia rappresentata al congresso di Bari era soltanto una minoranza. L'argomento va rilevato perché si connette a un altro che circola largamente nella stampa liberale e democristiana: poiché nel Sud non vive più di un terzo della popolazione italiana, come potrebbe essa decidere anche per gli altri due terzi? Aspettare la liberazione del Nord – viene da commentare – era certo, per i moderati, un rischio, ma un rischio che essi seppero calcolare e gestire con sufficiente accortezza. (Le citazioni dal «Risorgimento liberale» fatte nel testo sono tratte da un articolo di positivo commento alla costituzione del governo di Salerno, comparso il 5 maggio 1944: si tratta sempre della edizione romana).

cristiani non scambiavano di certo la sussistenza del regime monarchico per qualcosa di simile allo stato di natura, che postula la piena libertà degli uomini di fronte alla stipulazione del contratto sociale; ma per i moderati fautori della continuità dello Stato questa continuità era davvero, in un certo senso, «natura», era l'ovvietà delle cose che non possono non esserci come condizione e quadro di tutte le altre. I moderati avevano ragione a temere che, privando la monarchia dei poteri costituzionali, si sarebbero rafforzati i repubblicani; ma, sul piano formale sul quale amavano condurre tanto spesso il discorso, era singolare che qualificassero equidistante la tesi opposta da loro sostenuta, che costituiva una così patente compromissione a vantaggio di una delle due parti, proprio di quella che aveva dalla sua la forza della tradizione e dell'apparato.

Dopo la costituzione del primo governo di unità nazionale e il compromesso istituzionale della luogotenenza (luogotenenza del regno non del re)[142], fu il decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n.151, emanato dal governo Bonomi costituitosi subito dopo la liberazione di Roma, a segnare una ulteriore tappa nell'erosione della vecchia legalità costituzionale[143]. Il Calamandrei lo definisce addirittura «l'atto di nascita del nuovo ordinamento democratico italiano», in quanto esso «segnò il provvisorio equilibrio» fra le forze politiche e fu «il primo atto di quella ricostruzione costituzionale dalla quale doveva nascere la Repubblica italiana»: donde anche la sua natura di «costituzione provvisoria che doveva reggere e resse l'Italia fino alla convocazione della Assemblea costituente». L'entusiasmo del Calamandrei si spinge fino a dire che il decreto fece nascere un

> «ordinamento *nuovo,* che aveva ormai rotto ogni continuità costituzionale col regime precedente, e nel quale la monarchia non poteva più vantare altro che aspettative di fatto, non già diritti fondati sul "patto fra re e popolo" che essa aveva rotto e la cui decadenza aveva reso al popolo la sua piena sovranità»[144].

Cosa, in concreto, il decreto stabiliva? Che la scelta delle «forme istituzionali» veniva rimessa al popolo italiano attraverso l'elezione, a guerra fini-

---

[142] Della luogotenenza Calamandrei ha scritto che, benché formalmente sul terreno statutario, in realtà si poneva fuori di esso, dato il carattere «irrevocabile» della rinuncia di Vittorio Emanuele, e dato l'impegno alla convocazione della «assemblea costituente-legislativa» che entrò nel programma del governo di Salerno (cfr. P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche*... cit., p. 299 e seguenti).

[143] Sulla genesi di questo decreto cfr. U. LA MALFA, *La lotta per la Repubblica*, in *Lezioni sull'antifascismo*, a cura di G. PERMOLI, Bari, Laterza, 1962, pp. 273-275. In generale, sulla formazione e l'opera del primo come del secondo governo Bonomi, si veda E. AGA ROSSI, *La situazione politica ed economica*... cit., pp. 5-151.

[144] P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche*... cit., p. 300 e seguenti.

ta, di un'assemblea costituente; che fino a quel momento doveva essere attuata la cosiddetta tregua istituzionale; che il potere legislativo veniva affidato al consiglio dei ministri, che lo avrebbe esercitato con decreti legislativi luogotenenziali, fino alla formazione del nuovo parlamento (e rimaneva oscuro se questo dovesse identificarsi con la Costituente); che i ministri non giuravano fedeltà al re, ma «sul loro onore di esercitare la loro funzione nell'interesse supremo della nazione».

Partito d'azione e partito socialista interpretarono subito il decreto come sospensione della monarchia e riconoscimento del CLN quale unica fonte del potere; liberali, democristiani, Bonomi si trovarono ovviamente sulla sponda opposta. I comunisti cercarono ancora una volta di non lasciarsi trascinare in una disputa che ponesse al centro la questione istituzionale e giuridica[145]; e quando Bonomi, con le sue dimissioni nel dicembre 1944 nelle mani del luogotenente anziché del CLN, impose coi fatti l'interpretazione restrittiva, i comunisti non ritennero la mossa tale da farli recedere alla partecipazione al nuovo gabinetto formato dallo stesso Bonomi senza socialisti ed azionisti.

La sterzata a destra rappresentata dalla crisi fra il primo e il secondo governo Bonomi trova, nelle testimonianze di alcuni dei suoi protagonisti, una motivazione molto chiara proprio nella necessità di ribadire la continuità dello Stato. Aldobrando Medici Tornaquinci, il sottosegretario all'Italia occupata che sarà protagonista nel marzo del '45 di quella «missione al Nord» volta proprio a prevenire rischi per il momento della resa finale dei conti, spiegò ad esempio a un'assemblea fiorentina del partito liberale, il 13 gennaio, che nel momento della crisi si era «giocata la sorte del Paese» fra la linea che voleva sulla base dei CLN costruire uno Stato nuovo (con formule «naturalmente socialistiche», aveva cura di precisare il sottosegretario, polemico specie verso il PSIUP) e «i principi della continuità, dell'unità e dell'autorità dello Stato»[146].

---

[145] Molto realisticamente «L'Unità» fece notare che il nuovo governo non era il «governo del Comitato di liberazione», come «qualcuno ha detto», bensì «un governo del Fronte nazionale nel quale, per l'accresciuto peso delle masse popolari antifasciste, i partiti del Comitato di liberazione [si noti, non *il* comitato] hanno un posto e un'influenza preponderanti, ma nel quale sono incluse e rappresentate anche altre forze, oltre quelle rappresentate dal Comitato. Le masse sono intervenute nella sua costituzione»; e quest'ultimo suonava come *memento* per i velleitarismi dei partiti privi di base di massa (*Note sul programma del nuovo Governo*, I, *Da Napoli a Roma*, in «L'Unità», edizione romana, 14 giugno 1944). Questo commento va letto insieme all'intervista (*Sul cammino della riscossa*) concessa da Togliatti a «L'Unità» pochi giorni prima, l'11 giugno, nella quale si prende qualche distanza dal nuovo governo dal punto di vista del partito («è evidente che la nostra scarsa partecipazione ai posti di comando limita la nostra responsabilità).

[146] ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN TOSCANA, *Archivio di A. Medici Tornaquinci*, b. 10, fasc. 1, n. 3. M. FERRARA, *Un grande esempio*, in «Corriere della sera», 21 aprile 1951, commemorando Bonomi, gli farà gran merito proprio di aver salvato «la continuità dello Stato italiano», e di aver impedito che il CLN trapassasse da «espediente costituzionale» a «Comitato di salute pubblica».

Un punto molto importante del decreto del 25 giugno, messo in ombra dalla prevalente polemica istituzionale, fu il conferimento al governo dei poteri legislativi. In teoria, il governo avrebbe potuto in quei mesi far tutto: dalla riforma dei codici alla riforma agraria, all'abolizione dei prefetti. Se il CLN fosse stato davvero un compatto e nuovo organo di potere, non avrebbe certo lesinato l'uso di un così formidabile strumento riformatore, che non a caso aveva allarmato vecchi e sospettosi notabili come Vittorio Emanuele Orlando[147]. Nella pratica invece quell'arma si rivelò assai poco incisiva, anche perché il CLN era frenato dalla regola dell'unanimità, che si ripercuoteva ovviamente in sede governativa; mentre poi gli alleati erano in grado di far sentire con particolare immediatezza le loro pressioni su un governo dotato di tanti ampi e incontrollati poteri[148].

I risultati raggiunti con il decreto del 25 giugno 1944 furono rimessi in discussione su due punti essenziali venuti entrambi a maturazione dopo la caduta del governo Parri, caduta che rappresenta il più evidente punto di svolta involutiva dopo l'alta marea della Resistenza[149]. Il primo punto consistette nella decisione di affidare lo scioglimento del problema istituzionale non più alla Costituente ma ad un referendum popolare. De Gasperi vi aveva fatto un primo discreto accenno nel discorso tenuto a Roma il 23

---

[147] Cfr. E. AGA ROSSI, *La situazione politica* ... cit., p. 13, dove viene ricordato che Orlando, in un memorandum scritto nel febbraio 1945 su invito di Myron Taylor (inviato personale di Roosevelt presso Pio XII) e da questi trasmesso al presidente, affermò che la concessione di quei poteri rendeva il governo «dittatoriale e totalitario»; il che non impediva all'Orlando di scrivere in altra parte del memorandum, con tranquilla contraddizione di conservatore, che il governo Bonomi aveva in sé «i germi dell'anarchia» (cfr. *ibid.*, p. 16).

[148] Si veda un'osservazione in tal senso in *The Rebirth of Italy, 1943-1950*, a cura di S.J. WOOLF, London, Longman, 1972, p. 224.

[149] Fra le testimonianze rese in varie occasioni da Parri circa la caduta del suo governo vogliamo scegliere, traendole dal testo di una intervista da lui rilasciata a Luisa Calogero La Malfa il 3 novembre 1966 e conservata presso l'Istituto romano per la storia d'Italia dal Fascismo alla Resistenza, le seguenti parole direttamente attinenti al nostro tema. La lotta dei liberali al suo governo – dice Parri – apparve a La Malfa e «a tutti gli altri (...) una normale lotta di partito e invece in quella vi era la continuità dello Stato, delle istituzioni che parlava, vi era la continuità delle superstizioni, liberali e conservatrici, c'era la permanenza della mentalità retriva dei magistrati, la permanenza della stupidità – mi scusi – dei professori universitari, che hanno rovinato tanta parte della Resistenza. C'era la permanenza della mentalità fascista dei direttori generali e della burocrazia, c'era la permanenza di questa vecchia Italia che veniva immediatamente fuori e che voleva avere non una espressione politica, ma il governo del paese. Rispetto a questo bisognava resistere ancora per un po'» (F. PARRI, *Intervista sulla guerra partigiana* (1966), in «Italia contemporanea», 1982, 149, pp. 21-28). Per questo urto fra l'uomo Parri e la burocrazia simbolo della vecchia Italia si legga l'affettuoso giudizio che della «inesperienza» di Parri dà uno scrittore americano: «The very lack of political and administrative experience that made him so attractive as the symbol of a new and better Italy was also his ruin» (H.S. HUGHES. *The United States and Italy*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, p. 139)

luglio 1944; il luogotenente Umberto aveva rilanciato la proposta in un'intervista a Matthews del 7 novembre sempre del '44; Bonomi, i liberali e gli alleati avevano recepito con favore l'idea[150]. Il senso dell'iniziativa era chiaro: puntare su un referendum il più possibile differito nel tempo significava poter far conto sugli strati della popolazione più arretrati politicamente, specie nel Mezzogiorno, e sul prevedibile riflusso da parte della massa dei ceti medi; significava infine consentire alla democrazia cristiana di non scoprirsi troppo su un tema così scottante[151]. In un'assemblea costituente tempestivamente eletta si poteva invece dar per scontato che l'iniziativa sarebbe stata assunta dai partiti repubblicani. Le sinistre, quando si accorsero che la disputa sul referendum minacciava di rinviare *sine die* la consultazione popolare, accettarono a loro volta la proposta, con la condizione che elezioni per la Costituente e referendum si svolgessero contestualmente[152]. Data la vittoria della repubblica il 2 giugno 1946 (sia pure con soli 2 milioni di voti in più di quelli monarchici), deve dirsi che il comportamento delle sinistre, posto che non erano riuscite a sbloccare prima la situazione, sia stato saggio; e in questo quadro effettuale vanno lette anche le considerazioni favorevoli al referendum fatte a posteriori dal Calamandrei e dal Sereni[153].

L'altro punto cui sopra accennavamo – meno appariscente, ma gravido

---

[150] Rinviamo ad E. AGA ROSSI, *La situazione politica* ... cit., p. 14 e sgg.; e a N. KOGAN, *L'Italia e gli Alleati* ... cit., p. 152.

[151] Su un problema che appassionava tutti gli italiani, un grande partito di massa come la democrazia cristiana riuscì a non prendere una posizione ufficiale fino all'aprile 1946, quando il congresso di Roma si pronunciò per la repubblica con 740.000 voti contro 254.000 (cfr. DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Atti e documenti* ... cit., pp. 254 e seguenti). Ma quel deliberato non sarà mai posto al centro dell'attività del partito, che doveva tener conto degli umori del Vaticano e dell'alto clero e alla cui posizione di asse del nuovo equilibrio moderato erano comunque indispensabili i voti dei monarchici. Si ricordi questa testimonianza di Nenni: «Questa mattina ho trovato De Gasperi nervoso ed inquieto, dopo una lunga riunione della direzione del suo partito. Ormai è venuto anche per lui il momento di uscire dai *ni*. E gli duole» (*I Taccuini di Nenni*, 7 marzo 1946, in «Avanti!», 26 maggio 1966).

[152] La più importante testimonianza in merito è quella di Nenni, relativa al suo rovesciamento di posizione nel Consiglio dei ministri del 27 febbraio 1964: cfr. *Lezioni sull'antifascismo* ... cit., pp. 292 e seguenti. Si vedano inoltre *I Taccuini di Nenni*, per i giorni 25 e 26 febbraio 1946, in «Avanti!», 26 maggio 1966. Da essi si rileva anche che una delle remore di Togliatti nei riguardi del referendum era stato il timore che esso portasse a una «rottura tra i partiti del CLN e in particolare con la Democrazia Cristiana».

[153] Calamandrei ha osservato che col referendum «ogni pretesto anche puramente formale di continuità del nuovo Stato col precedente ordinamento statutario era definitivamente troncato» (P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche* ... cit., p. 313). Sereni ha scritto che i comunisti si convertirono al referendum in quanto «giudizio definitivo del popolo», mentre «temevano che nell'Assemblea costituente l'atteggiamento di alcuni partiti – e principalmente dei cattolici – non sarebbe stato contrario alla monarchia» (*Lezioni sull'antifascismo* ... cit., p. 288).

di significato[154] – fu quello dei poteri della Costituente. A prima vista, si direbbe che avrebbe dovuto considerarsi ovvio dotare la Costituente di poteri sovrani. Ma moderati, conservatori e alleati non la intesero così e riuscirono ad esorcizzare lo spettro di una «Convenzione» autorizzata, almeno in teoria, a voltare davvero pagina. A questa prospettiva essi contrapposero l'altra di una Costituente quasi come un «ufficio studi» – per usare un'espressione di Nenni[155] – incaricata soltanto di stendere la nuova carta costituzionale. Il potere legislativo ordinario – era il corollario di questa impostazione – doveva rimanere al governo fino alla elezione del nuovo parlamento. Così destra e moderati, che già alimentavano la virulenta campagna contro i CLN e l'esarchia, patrocinarono proprio la sussistenza del sistema di governo basato sui CLN, consapevoli ormai che la regola della unanimità, propria di quel sistema, sarebbe stata ancora per qualche tempo garanzia più sicura di un libero dibattito in un'assemblea nella quale le sinistre avrebbero potuto avere la maggioranza. Il d.l.l. del 16 marzo 1946, n. 98 (lo stesso che decise sul referendum) sancì alla fine un compromesso la cui sostanza pendeva però tutta dalla parte moderata[156]. Già il fatto stesso che un atto del vecchio ordinamento (e sia pure ordinamento «provvisorio», secondo la tesi del Calamandrei) predeterminasse i poteri dell'organo sovrano del nuovo, fissandone rigidamente i limiti, aveva un suono molto singolare[157]. Il

---

[154] Riccardo Lombardi ha giustamente fatto notare che l'aver privato la Costituente dei poteri legislativi fu la «più clamorosa, anche se allora poco avvertita» manifestazione del recupero, da parte della vecchia classe dirigente, delle «posizioni perdute nel corso della lotta» (*La Resistenza in Lombardia* ... cit., p. 265).

[155] Cfr. *I Taccuini di Nenni*, relativi ai giorni 19, 20, 22 febbraio1946, in «Avanti!», 26 maggio 1966.

[156] Sulle vicende che portarono al compromesso rinviamo alle già ricordate opere del Kogan e del Calamandrei. Il primo ricorda che il consulente giuridico della Commissione alleata di controllo, sentiti quattro giuristi italiani, espresse il parere che il decreto del 25 giugno 1944, n. 151, voleva una Costituente con pieni poteri sovrani. «Invece il Dipartimento di Stato concluse che il d.l. 151 convocava un'Assemblea che doveva limitarsi a stendere la Costituzione. Questo punto di vista fu presentato al governo italiano, senza però insistere perché fosse adottato» (N. KOGAN, *L'Italia e gli Alleati* ... cit., pp. 152 e sgg.); ma non c'era bisogno di troppe insistenze. Il Kogan si riferisce evidentemente al memorandum «Powers of the Italian Government versus the Constituent Assembly», inviato a Roma il 16 novembre 1945 (e non pubblicato in *Foreign Relations*). Il contenuto era stato riassunto in un telegramma del segretario di Stato, Byrnes, all'ambasciatore a Roma, Kirk, del 22 ottobre; e verrà richiamato in altro telegramma del 28 febbraio 1946, ancora di Byrnes a Kirk, in cui si sottolinea ancora una volta la necessità di salvaguardare la «legal continuity of Italian Government» (cfr. *Foreign Relations of the United States, 1945*, 4, Washington, U. S. Government Printing Office, 1968, pp. 989-991 e 5, Washington, U. S. Government Printing Office, 1969, pp. 879, 881-883: non vi è pubblicato il testo del memorandum).

[157] Un giurista autorevole come il Ranelletti si è espresso in proposito molto chiaramente: la Costituente non era un organo sovrano ma «un organo rappresentativo straordinario dello Stato con la sola competenza a lui attribuita dalla nostra legislazione» (citato in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche* ... cit., p. 319).

contenuto del compromesso, poi, consisteva in questo: alla Costituente venivano dati il potere legislativo in «materia costituzionale» (formula un po' più ampia della mera «Costituzione», ma di limitato rilievo concreto) e il potere legislativo sulle leggi elettorali e di approvazione dei trattati internazionali (reale garanzia il primo; patata bollente il secondo, in vista del trattato di pace); per tutte le altre leggi il potere legislativo restava invece al governo, che poteva peraltro sottoporre all'assemblea tutti i provvedimenti che ritenesse opportuno. Nenni usò alla Consulta la formula elegante di «divisione del lavoro (...) fra assemblea e governo», cosa diversa – egli volle sottolineare – da «una limitazione di poteri» dell'assemblea[158]. Ma la sostanza non cambiava, e non cambiò molto nemmeno quando un successivo compromesso nel compromesso – reso necessario dal riaccendersi della disputa sulla capacità della Costituente a modificare il decreto del 16 marzo – sancì che il governo avrebbe dovuto inviare alla Costituente tutti i disegni di legge, esclusi quelli di massima urgenza, e quella avrebbe deciso, tramite quattro commissioni permanenti, quali erano da sottoporre all'assemblea[159].

Il reale contrappeso concesso alla Costituente fu che il governo doveva godere la sua fiducia: da questo punto di vista, la Costituente assumeva davvero la fisionomia di parlamento. Il governo si trovò così ad essere insieme governo del CLN e governo parlamentare; e i conservatori, una volta dissipato il timore di una maggioranza di sinistra, poterono scegliere fra l'arma dell'unanimità, nel governo, e l'arma del voto, in assemblea.

Possiamo concludere su questo punto che la Costituente e poi la vittoria della Repubblica spezzarono davvero – pur fra tutte le ambiguità che abbiamo cercato di rilevare – la continuità statutaria e costituzionale, intesa come continuità dei vertici dell'ordinamento giuridico. Non spezzarono invece la continuità dell'ordinamento giuridico statale nel suo complesso. Il Calamandrei, che adotta questa distinzione, finisce – contraddicendo ai suoi sarcasmi circa il «dogma» della continuità *ut sic* – con l'affermare che la «continuità giuridica delle leggi ordinarie» era «necessaria», e bene fu dunque non averla spezzata. Preferiamo, da parte nostra, aderire al giudizio di Parri, che sperimentò di persona, come primo ministro, il peso di quella continuità: «A

---

[158] Cfr. gli *Atti della Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, sotto la data del 7 marzo 1946, p. 102. Quando si tratterà di negare la fiducia al quarto ministero De Gasperi – quello che estromise le sinistre – Togliatti, sorvolando sul secondo ministero Bonomi, riesumerà proprio l'argomento dei poteri legislativi al governo, interpretandolo in chiave d'indispensabile unità e compresenza in esso dei partiti del CLN: come poteva – egli disse – un governo dotato di tanto ampi poteri reggersi su una così ristretta maggioranza che rompeva il provvisorio patto costituzionale ancora in vigore? (*Atti della Assemblea costituente, Discussioni*, 5, tornata del 20 giugno 1947, pp. 5088 e seguenti).

[159] Il compromesso assunse la forma di una modifica del regolamento interno dell'Assemblea: cfr. ancora P. Calamandrei, *Opere giuridiche* ... cit., p. 319 e seguenti).

me – disse una volta Parri – m'ha rovinato lo Stato di diritto»[160]

9. Qualche riferimento alla Costituzione

Il solco che divide la Costituzione dalla Resistenza è stato denunciato da molti. Esso andrebbe precisato e analizzato sotto almeno due profili: involuzione politica avutasi fra la conclusione della Resistenza e l'elaborazione finale della carta costituzionale; deficiente progettazione istituzionale della Resistenza stessa. Entrambi questi temi circolano un po' in tutto il nostro discorso, e non staremo perciò a ripeterci; né, tanto meno, ci addentreremo in un esame diretto e analitico delle norme costituzionali, che non sarebbe fra l'altro di nostra competenza. Ci dovremo ancora una volta accontentare di poche schematiche osservazioni d'insieme.

Il Predieri ha distinto i costituenti in tre gruppi: «tecnici del diritto (ad esempio Tosato, Mortati), politici con preparazione tecnica (ad esempio Basso, Ruini), politici non tecnici»[161]. La cultura giuridica della maggioranza dei tecnici (una maggioranza che era minoranza nell'assemblea e le cui distinzioni interne non coincidevano pienamente con quelle fra i partiti) fu rilevante canale di continuità, che meriterebbe maggior attenzione[162], e non soltanto rispetto al costituzionalismo del periodo fra le due guerre «imperniato sul paradigma weimariano dello Stato sociale e della razionalizzazione parlamentare» – come scrive con unilaterale accentuazione il Predieri nel brano testé citato –, ma proprio rispetto alla tradizione italiana prefascista e fascista, ben altrimenti legata alla effettuale vicenda giuridica del nostro paese.

Sul risultato del lavoro dei costituenti il giudizio è a sua volta abbastanza concorde, nel qualificarlo come non molto originale[163].

Accanto al riconoscimento del ruolo dei partiti – nel quale autori di diversa ispirazione come Basso e Crisafulli hanno visto le novità di maggior rilievo, legate all'esperienza dei CLN, rispetto al costituzionalismo puro[164] –

---

[160] Parri pronunciò queste parole intervenendo su una relazione di Enzo Piscitelli intorno ai primi governi De Gasperi, in un dibattito organizzato il 2 maggio 1969 dall'Istituto romano per la storia d'Italia dal Fascismo alla Resistenza.

[161] A. PREDIERI, *La dinamica delle istituzioni*, in «Politica del diritto», II (1971), p. 237.

[162] Utile, al riguardo, la lettura di S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971.

[163] Ricordiamo soltanto l'opinione di due studiosi americani già menzionati: H.S. HUGHES, *The United States and Italy* ... cit., pp. 152-156; N. KOGAN, *L'Italia del dopoguerra. Storia politica dal 1945 al 1966*, Bari, Laterza, 1968, p. 53. Ungari ha ricordato come gli esperti alleati influirono molto sulla sistemazione istituzionale di Germania e Giappone, al contrario di quanto avvenne – in via diretta – in Italia (cfr. P. UNGARI, «*Lo Stato moderno*» ... cit., in *Studi per il ventesimo anniversario* ... cit., p. 843 e seguenti).

[164] Cfr. L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958, e V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario* ... cit., pp. 105-143).

le innovazioni maggiori furono la Corte costituzionale e le regioni (oltre, naturalmente, la forma repubblicana dello Stato e il ripristino e miglior definizione di un vasto arco di libertà personali). Attuate entrambe con molto ritardo, andrebbe di questa prolungata dilatazione – specie per quanto riguarda le regioni – approfondita l'analisi. Può accadere infatti di certi istituti che, se posti in essere tempestivamente, hanno una carica innovatrice; se rinviati nel tempo, diventano talmente tiepidi che finiscono col rientrare in un disegno opposto, o almeno diverso, da quello che ne aveva provocato la nascita sulla carta.

La Corte costituzionale si rifaceva ad ordinamenti presidenziali di tipo nordamericano[165]; le regioni venivano incontro alla spinta decentratrice che, come in tutti i momenti di crisi dello Stato italiano, aveva percorso il paese – lo abbiamo già ricordato – anche durante la Resistenza e la immediata postresistenza nella doppia e tradizionale ispirazione di decentramento democratico e progressivo (prevalente durante la Resistenza) e di decentramento conservatore[166]. La «vecchiaia» al riguardo della Costituzione trovò probabilmente in larga misura fondamento nella sopravvalutazione – colorita secondo i casi di speranza o di timore – delle tradizionali autonomie su base territoriale, pur aggiornate proprio in virtù dell'istituto regionale. I costituenti cioè, nel quadro della scarsa generale capacità di previsione del rilancio capitalistico cui si avviava l'Italia, non valutarono realisticamente il processo di svuotamento che gli enti pubblici territoriali avrebbero subìto (e che già avevano cominciato a subire sotto il fascismo) a favore delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie, pubbliche e private, e degli enti nazionali gestori di fondamentali settori di pubblici servizi. In altre parole, la Costituzione stese una veste formale di antica tessitura sulla dinamica della dislocazione del potere reale, che rendeva sempre più ardua l'utilizzazione a fini democratici del tradizionale quadro istituzionale delle autono-

---

[165] Richieste di una suprema corte di garanzia costituzionale si leggono nella stampa clandestina liberale, democristiana, azionista. Si vedano, ad esempio, per i liberali gli opuscoli *Realtà* (15 agosto 1943), G.B. RIZZO, *Il problema istituzionale* ... cit., *La riforma costituzionale* ... cit.; per i democristiani le già ricordate *Idee ricostruttive*, in DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Atti e documenti* ... cit., p. 2; per gli azionisti le *Direttive programmatiche* della sezione toscana (Quaderni dell'Italia libera, 3). Da ricordare per la sua singolarità la proposta del liberale emiliano Zoccoli, al primo convegno dei CLN regionali dell'Alta Italia, di trasformare i CLN in Corte costituzionale (cfr. *Verso il Governo di popolo* ... cit., p. 56 e seguenti).

[166] Si veda su questo tema, in generale, E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967. Per l'esame delle proposte regionalistiche dalla Resistenza alla Costituzione rinviamo all'opera di E. ROTELLI, *L'avvento della regione* ... cit., e ai risultati del già ricordato convegno milanese dell'ottobre 1973. Per un'analisi retrospettiva: R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971.

mie locali. La permanenza dell'istituto prefettizio e la connessa mancata sostanziale riforma della legge comunale e provinciale (se non per quanto riguardava il ripristino della elettività delle cariche) avrebbero poi avviato la saldatura fra la vecchia soggezione e il nuovo processo d'indebolimento.

La Costituente non riuscì a dare una fisionomia nuova e originale al Senato. Abolita ovviamente la nomina regia dei senatori, imposta una seconda Camera dal terrore che destava nella maggioranza conservatrice e moderata il fantasma giacobino del regime assembleare – terrore ben più operante del desiderio di «razionalizzazione» –, la Costituente ridusse nella sostanza il Senato a un doppione della Camera. Accenniamo a questo punto perché nelle proposte di differenziazione fra le due assemblee legislative affiorano temi che andrebbero ripresi in esame da chi volesse comporre un quadro completo del dibattito svoltosi attorno alle istituzioni nel trapasso dal fascismo alla Repubblica. La democrazia cristiana aveva puntato su una seconda Camera quale espressione «degli interessi organizzati, fondata prevalentemente sulla rappresentanza eletta delle organizzazioni professionali costituite nelle regioni»[167]. Era un progetto d'ispirazione doppiamente corporativa, perché anche le regioni venivano proposte su quella base. Come tale, esso non poteva avere fortuna in un clima politico e culturale largamente dominato dalla critica al corporativismo, critica che la stessa democrazia cristiana, quali che fossero le nostalgie che comparivano nei suoi programmi, avallava nei fatti con il crescente impegno in quella che è stata chiamata la «restaurazione liberistica». Così le velleità di Senato «corporativo» partorirono soltanto l'esangue Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; e dal Senato vero scomparve anche il carattere regionale, essendo stata la regione ridotta a mera circoscrizione elettorale. Ma il problema, di antica data, della «rappresentanza degli interessi» come distinta dalla rappresentanza politica generale dei cittadini e come strumento per superare la crisi del parlamentarismo, trovò eco non soltanto sulla stampa cattolica, ma anche su quella liberale e socialista[168].

---

[167] Sono parole tratte dalle già ricordate *Idee ricostruttive*, in DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Atti e documenti* ... citata. Il brano citato va letto assieme a questi altri: «Il corpo rappresentativo della Regione si fonderà prevalentemente sull'organizzazione professionale», e «le professioni organizzate (...) saranno (...) la base della rappresentanza degli interessi e nomineranno loro rappresentanti nelle Regioni e, a mezzo di essi, nella seconda Assemblea Nazionale» (cfr. DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Atti e documenti* ... cit., p. 2 e seguenti).

[168] Ad esempio: nel programma liberal-radicale esposto in PENTAD, *The Remaking of Italy*, Harmondsworth, Penguin Books, 1941 (traduzione italiana: PENTADE, *L'Italia di domani*, Harmondsworth, Edizioni del Pinguino, 1942) si afferma la necessità di un organo elettivo, da affiancare all'assemblea politica, e che abbia la rappresentanza «di tutte le categorie economiche della nazione, tecnici, operai, agricoltori, impiegati, professionisti». La proposta viene collegata all'altra della «socializzazione di certe industrie, la fine

Sulla natura delle norme contenute nella Costituzione si accese ben presto una disputa il cui significato è direttamente connesso al nostro tema della continuità. La Corte di cassazione, in una sentenza emanata a sezioni riunite il 7 febbraio 1948, introdusse infatti quella distinzione fra norme prefettizie (contenenti cioè veri e propri comandi giuridici) e norme meramente programmatiche, attraverso la quale sarebbe passata larga parte della inattuazione costituzionale, sia nel senso di mancata costruzione dei nuovi istituti previsti sia come sussistenza di leggi fasciste in chiaro contrasto con la Costituzione (basti pensare alle leggi di pubblica sicurezza e al codice penale)[169]. «L'infausta distinzione», come la chiamò il Battaglia, creava un problema di tanto maggior rilievo giuridico in quanto la Costituzione aveva introdotto, per la prima volta in Italia, norme – quelle, appunto, costituzionali – superiori alle leggi ordinarie nella gerarchia delle fonti[170]: donde il problema del loro rapporto sia con le emanande leggi ordinarie, sia con quelle esistenti, fasciste e prefasciste. Il giurista che ha cercato di dare il più rigoroso inquadramento sistematico al problema, Vezio Crisafulli, ha affermato con vigore il carattere normativo di *tutte* le disposizioni della Costituzione; anche se poi si è trovato nella necessità di qualificare a sua volta come «programmatiche» un gruppo di norme che, a differenza di altre, «invece di regolare fin dal primo momento in modo diretto o immediato deter-

---

del capitalismo individualista e un piano organico di produzione (cfr. p. 266). Il libro è opera di A.F. Magri, L. Minio, L Thomas, R. Orlando e P.P. Fano [dei quali Pentad è lo pseudonimo collettivo]. Per i liberali, si vedano gli opuscoli *Problemi del lavoro* (15 dicembre 1943) a p. 13 e *La Riforma costituzionale* ... cit., nonché l'articolo *Tono e indirizzo generale del nuovo PLI*, in «Il Caffè», febbraio 1945. I liberali (ad esempio nell'opuscolo ultimamente ricordato e nell'altro G.B. Rizzo, *Il problema istituzionale* ... cit., p. 15) chiedono talvolta anche un organo di mera consulenza economica da affiancare al parlamento. Un articolo, *Parlamento e Camera dei consigli*, in «Avanti!», edizione romana, 12 gennaio 1944, presenta come rimedio ai mali del parlamentarismo un singolare intreccio d'ispirazioni sindacaliste, consiliari, corporative e regionalistiche, in un quadro di riferimento che non si comprende bene se sia una società socialista ormai tutta di lavoratori o qualcosa da realizzare a più breve scadenza. Con più chiarezza Vico Lodetti (Ludovico D'Aragona) in uno scritto del 1943, pubblicato a Vigevano dopo la Liberazione col titolo *Problemi di politica italiana ed estera (contributo alla preparazione della Costituente)* (Quaderni socialisti, 2, p. 9 e sgg.), parla di una «Camera tecnica» eletta «dai vari organi tecnici esistenti nella nazione: sindacati professionali, università, scuole professionali, cooperative, consigli locali dei capi famiglia ecc.».

[169] Cfr. A. Battaglia, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, pp. 384 e sgg.; e P. Calamandrei, *Opere giuridiche* ... cit., pp. 328-333. Ironia volle che la distinzione fosse inventata dalla suprema Corte per respingere un ricorso di fascisti che chiedevano l'abrogazione delle leggi sulle sanzioni contro il fascismo, perché – sostenevano – in contrasto con la non retroattività della legge penale sancita dalla Costituzione.

[170] A voler essere precisi, la distinzione era stata già introdotta dalla legge del 9 dicembre 1928. n. 2693, sul Gran consiglio del fascismo, ma non aveva avuto modo di realmente operare.

minati ordini di situazioni e rapporti (cui pure si riferiscono), regolano comportamenti pubblici destinati a lor volta a incidere su dette materie». In tal modo, mi sembra, il problema viene ricondotto nei suoi termini politici, perché quando una norma costituzionale crea obblighi di comportamento per i pubblici poteri – «compresa la stessa potestà legislativa», ha cura di avvertire Crisafulli – ma questi non li rispettano (e il Crisafulli critica infatti la «inerzia legislativa» e le «attività pubbliche discrezionali svolgentisi in senso contrastante con princìpi programmatici della Costituzione»), la questione è per l'appunto politica. Con l'istituzione della Corte costituzionale e con l'inizio di quello che è stato chiamato il «disgelo costituzionale» degli anni sessanta, la portata pratica del problema ha cominciato certo a ridursi; anche se è ben lungi dall'aver dispiegato tutta la sua potenzialità innovatrice il principio, espresso sia pur con qualche perplessità dallo stesso Crisafulli, che

«le norme anteriori incompatibili con le successive costituzionali "programmatiche" sono da queste tacitamente abrogate, allo stesso modo in cui certamente sono abrogate le norme anteriori incompatibili con le successive non "programmatiche"»[171].

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione come tale, la Costituente – anche questa è *communis opinio* – non rivelò un forte impegno innovativo. Nella Resistenza le richieste di profondi mutamenti erano state, in particolare, motivate sotto il doppio profilo della maggiore onestà e della maggiore capacità, ed erano state collegate alla tematica del decentramento. Era diffusa – anche fra i partiti che puntavano sui ceti medi – la diffidenza verso la burocrazia, il cui ritorno in forze era stato previsto e paventato; né erano certo mancati gli inviti a legare strettamente il tema dell'epurazione degli uomini a quello della riforma degli istituti[172]. Nei vari programmi per le elezioni alla Costituente erano ampiamente presenti proposi-

---

[171] V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952 (i brani citati sono alle pp. 19-22). Si veda anche la presa di posizione di Rodotà, per il quale la disputa fra norme precettizie e norme programmatiche diventa uno degli argomenti critici da portare contro il concettualismo giuridico, incapace di comprendere che la Costituzione contiene «princìpi» e non «disposizioni analitiche»: cfr. S. RODOTÀ, *Gli studi di diritto contemporaneo*, in *Gli studi di storia e di diritto contemporaneo*, a cura di A. AQUARONE – P. UNGARI – S. RODOTÀ, Milano, Edizioni di comunità, 1968, p. 103.

[172] Scegliamo anche in questo caso una testimonianza del partito d'azione (formazioni GL piemontesi). «Il pioniere: giornale d'azione partigiana e progressista», nel suo numero di febbraio-marzo 1945, pubblicò un articolo di fondo, *Attenti a non lasciarci giocare in un prossimo domani*, dove i protagonisti del temuto gioco venivano individuati nei vecchi dirigenti industriali e nella vecchia burocrazia: «Col tempo che passa essi, che dispongono a proprio esclusivo beneficio degli avanzi del vecchio Stato, soldi, uffici, relazioni ecc., preparano e migliorano i loro piani (...) Noi dobbiamo colpire subito, senza falsa pietà, questi pezzi grossi collaborazionisti della burocrazia», ma non basta: «Ci vogliono organi nuovi e democratici dello Stato fin d'ora».

ti di riforme della pubblica amministrazione, anche se non sempre raggiungevano formulazioni drastiche – ma in definitiva anch'esse ancora generiche – come quelle che si leggono nella «dichiarazione programmatica» votata dal Comitato nazionale esecutivo del partito d'azione nella prima sessione tenuta dopo il 25 aprile del 1945:

«Il partito d'azione chiede che la Costituente proceda alla trasformazione dell'attuale apparato statale centralizzato ed intrinsecamente antidemocratico, il quale renderebbe prive di significato le istituzioni repubblicane, in un sistema decentrato e fondato su ampie e reali autonomie regionali e comunali. L'amministrazione centrale dello Stato, profondamente epurata, dovrà essere snellita e semplificata, secondo le strette necessità funzionali»[173].

Come dimostrazione d'impegno in direzione delle riforme amministrative, il ministero per la Costituente – creato da Parri il 31 luglio 1945 e affidato a Pietro Nenni – costituì nel suo seno, il 21 novembre, una «commissione per gli studi attinenti alla organizzazione dello Stato», presieduta da Ugo Forti, i cui risultati meriterebbero un diretto esame da chi volesse approfondire il discorso che qui abbiamo potuto appena abbozzare[174]. Per di più presso la presidenza del Consiglio dei ministri venne istituita un'ulteriore «commissione per la riforma dell'amministrazione» presieduta dallo stesso professor Forti[175].

Prevalse in ogni modo alla Costituente, come quadro generale entro cui collocare il problema della pubblica amministrazione, la spinta a una restaurazione che potremmo chiamare di tipo «minghettiano»: dopo tanti anni di sopraffazioni e arbitri fascisti, bisognava cercare finalmente di impedire, o almeno di limitare il più possibile, l'ingerenza dei partiti politici nella giustizia e nell'amministrazione. Tornava così a tenere il campo l'ideologia di una pubblica amministrazione «neutra», che solo da questa sua presunta adiaforia potesse far scaturire insieme onestà ed efficienza. Non possiamo

---

[173] La dichiarazione fu diffusa con un volantino a stampa che si conserva in ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN TOSCANA, *Fondo Traquandi*, b. 2, fasc. «Partito d'Azione».

[174] Si vedano i tre volumi con la *Relazione all'Assemblea costituente* stampati dal Ministero per la Costituente nel 1946. La commissione si era suddivisa in quattro sottocommissioni, ognuna delle quali presentò una sua relazione: I, Problemi costituzionali; II, Organizzazione dello Stato; III, Autonomie locali; IV, Enti pubblici non territoriali. Fu poi aggiunta, dal 26 febbraio, una quinta sottocommissione, sulla organizzazione sanitaria. Forti era stato fra gli «esperti» che avevano dato a Badoglio parere contrario alla retroattività delle sanzioni contro i fascisti e alla istituzione di tribunali popolari (si vedano i documenti citati *infra* a nota 216).

[175] Le relazioni su *Problema della regione* e *Amministrazione locale* furono pubblicate anch'esse dal Ministero per la Costituente, nel vol. 2 dell'opera citata nella nota precedente.

qui indagare come anche problemi specifici e, a prima vista, prevalentemente tecnici trovassero in tal modo poco spazio per una soluzione innovatrice. Pensiamo per esempio al rapporto fra limitazione della discrezionalità – per frenare gli arbitri – e maggiore snellezza dell'azione amministrativa: richieste entrambe largamente documentabili, e il cui non facile punto d'incontro avrebbe potuto cercarsi in una recisa affermazione della responsabilità personale verso i cittadini dei singoli funzionari (l'art. 97 della Costituzione riuscì in materia molto vago) e della pubblicità degli atti dei funzionari stessi. Appare chiaro che se la pubblica amministrazione viene concepita come un martello incolore che qualsiasi ministro deve poter brandire a suo piacimento, essendone egli solo responsabile di fronte al parlamento, il principio della responsabilità personale dei funzionari comincia ad offuscarsi. Ancora: la rivendicazione, di antica data, di uno stato giuridico degli impiegati, che li garantisca contro gli arbitri dei politici – rivendicazione che a sua volta sembrava doversi riproporre con particolare forza dopo la trista esperienza fascista –, se da una parte si inquadrava bene nella concezione di una amministrazione politicamente amorfa, dall'altra favoriva il costituirsi della burocrazia in «corpo separato», contro il cui «strapotere» si sarebbero poi appuntate tante critiche giuste, ma elusive del problema di fondo[176]. La cosa appare tanto più degna di rilievo in quanto durante il fascismo la burocrazia era molto cresciuta di numero e di peso; e non mancavano gli strali contro la sua elefantiasi, che nessuno peraltro pensò seriamente di curare. Anzi il fenomeno – com'è ben noto – avrebbe continuato a svilupparsi inarrestabile negli anni seguenti. Solo una sua interpretazione come parte del processo di sempre maggiore compenetrazione fra Stato e capitale e di crescita del settore terziario potrebbe permettere di affrontarlo in un modo realistico che mettesse in conto di pagare, sotto forma di stipendio, un larvato sussidio di disoccupazione a notevoli porzioni della crescente massa piccolo-borghese[177]. Naturalmente, non possiamo far carico ai costituenti di non aver previsto tutti gli sviluppi degli anni successivi[178]. Ma mentre, sul piano sociologico, la forza della burocrazia come corpo avrebbe costituito uno dei più saldi anelli della continuità, su un piano più generale l'ideologia della pubblica amministrazione come politicamente neutra risucchiava le sinistre verso una sostanziale acquiescenza al mantenimento

---

[176] Si vedano, sullo «Stato giuridico», le osservazioni di S. CASSESE, *Cultura e politica* ... cit., p. 89.

[177] Su questa strada il problema della burocrazia diventa una parte di quello – in Italia particolarmente rilevante – dei ceti medi: v. in proposito P. SYLOS LABINI, *Sviluppo economico e classi sociali in Italia*, in «Quaderni di sociologia», XXI (1972), pp. 371-443.

[178] Non sarebbe impossibile, peraltro, rintracciare sulla stampa della Resistenza alcuni spunti che, al di là del corteggiamento dei ceti medi operato da tutti i partiti, cercavano di interpretare il significato della crescita della burocrazia.

di uno *statu quo* in cui le forze conservatrici e moderate erano garantite dalla intima, collaudata e, in definitiva, ovvia consonanza dell'apparato statale con i valori di fondo della conservazione. E se nei tempi caldi del governo Parri la burocrazia aveva fatto da freno alle iniziative della parte più avanzata del ceto politico ciellenistico, nei mesi e negli anni successivi sarebbe tornato a tessersi, in forme talvolta più grossolane, talvolta più sofisticate, il vecchio e complesso gioco di divisione delle parti, con rituali reciproche accuse, fra politici di governo e burocrati[179].

A livello d'istituti, la Costituzione recepì – e quindi rafforzò – vecchie cose come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Non affrontò cioè in maniera nuova l'antica disputa sulla giustizia nell'amministrazione e ritenne che un organo di consulenza creato da re Carlo Alberto nel 1831 nell'ambito della monarchia amministrativa, e ampiamente sperimentato come una delle roccaforti della più chiusa conservazione, fosse congruo anche a una repubblica democratica fondata sul lavoro[180].

Nei limiti della mia competenza specialistica ho cercato di offrire qualche spunto critico sulla Costituzione, in rapporto al tema della continuità dello Stato. Vorrei ora aggiungere che il senso di queste critiche non va confuso, pur nelle possibili convergenze su punti particolari, con un altro tipo di accuse che in questi ultimi anni è stato con frequenza rivolto alla Costituzione. Mi riferisco al giudizio su una Costituzione «nata vecchia» in quanto poco preparata a recepire le esigenze di razionalizzazione capitalistica, tecnocratica e, se mi è consentito prendere in prestito un'espressione della corrente pubblicistica, minigollista. È ben vero che i costituenti erano sen-

---

[179] Fra la abbondante letteratura in materia vogliamo trarre un interessante spunto dal Galgano, che distingue un'azione della burocrazia volta a porre in *non cale* gli obiettivi dei politici e un'azione che invece serve ai governanti per fare la loro «politica *reale* (...) divergente da quella dichiarata» (G. GALGANO, *Una nuova dimensione del potere: l'autonomia regionale*, in «Quale giustizia», 1972, 15-16, p. 303). Per il rapporto politica-amministrazione andrebbero discusse le tesi del gruppo di studiosi che fa capo alla rivista «Politica del diritto» (si veda in particolare, per il punto ultimamente trattato, il sintetico scritto di S. CASSESE, *L'immunità della burocrazia*, in «Politica del diritto» II (1971), pp. 185-187). Acuti indagatori della reale dislocazione del potere giuridico, lucidi e brillanti nel denunciare la insostenibilità della tesi di una pubblica amministrazione apolitica – anche se talvolta attribuiscono a questa ideologia, per il passato, un peso effettuale che contrasta con il rigore della denuncia teoretica –, il loro discorso dà adito a perplessità quando passa a sostenere che il «diritto» (gli operatori giuridici, dobbiamo intendere, compresi i pubblici funzionari) debba svolgere, sembra, una *sua* politica.

[180] Del Consiglio di Stato già Leone Ginzburg aveva scritto nel 1933 che «nel suo nucleo originario porta pur sempre quell'impronta napoleonica, accentratrice e assolutistica, che lo fece odiare dai belgi mentre proclamavano la propria indipendenza». cfr. M. S. [L. GINZBURG], *Chiarimenti sul nostro federalismo*, in «Quaderni di Giustizia e libertà», 1933, 7, pp. 48-56. Sulla Corte dei conti si veda R. FAUCCI, *Teoria e politica amministrativa nell'Italia liberale: problemi aperti*, in «Studi storici», XIII (1972), pp. 447-465.

sibili – quando lo erano – soprattutto a esigenze garantistiche di vecchio stile, e che parlarono di partecipazione, autogoverno, autonomia in termini il più delle volte vaghi e non aggiornati. Ma dobbiamo addebitare loro la responsabilità di averne appunto parlato in modo tanto inadeguato e svincolato dalla ricognizione della mappa del potere reale da credere che fosse possibile che quelle esigenze si realizzassero anche lasciando sussistere un apparato statale che ad esse ripugnava. Mi sembra invece da respingere un tipo di critica che tende a considerare quelle esigenze stesse come poco più che anticaglie, inceppo ad una amministrazione davvero efficiente e all'altezza dei tempi. Certi discorsi sulla regione, che guardano come modello di modernità e razionalità agli organi amministrativi della programmazione avviati in Francia da De Gaulle su scala regionale, potrebbero offrire un esempio della materia che abbiamo proposto alla discussione[181]. Ci troviamo in realtà di fronte al nodo difficilissimo e da nessuno – sembra – ancora sciolto in modo soddisfacente del rapporto fra autogoverno – a tutti i livelli della società – e programmazione; ma non si tratta, è appena il caso di ricordarlo, di un nodo meramente «tecnico», indipendente dall'assetto sociale e dalle forze in esso dominanti.

10. Le sanzioni contro il fascismo

La legislazione contro il fascismo e la sua applicazione – in larga parte, come subito vedremo, la sua mancata applicazione – costituiscono un capitolo importante della vicenda della continuità. Va fatta subito la distinzione fra norme di natura penale e norme di natura amministrativa: le prime destinate a colpire delitti, le seconde a epurare la pubblica amministrazione, e non soltanto quella, allontanandone i fascisti[182]. A monte di questa distinzione c'era peraltro un problema unico: quello del fondamento stesso del trattamento punitivo che si intendeva infliggere ai fascisti, problema che rinviava a sua volta al giudizio da dare del fascismo. Si trattava insomma di rispondere alle domande: chi sono i colpevoli? E qual è la *ratio* dei provvedimenti da adottare nei loro confronti? La risposta da una parte non poteva essere univoca, dall'altra era tutt'altro che facile tradurne la sostanza storico-politica in termini giuridici. Il moralismo, tante volte rimproverato agli

---

[181] Per una prima informazione sulla recente esperienza regionale in Francia si veda la *Rivista bibliografica*, dedicata a vari libri francesi sull'argomento, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXI (1971), pp. 568-585. Per un accenno critico ai risultati della regione francese si veda M.S. GIANNINI, *Enti locali territoriali e programmazione*, *ibid.*, XXIII (1973), pp. 193-208.

[182] È forse sintomo del modo in cui dalla massa borghese e piccolo borghese fu vista l'epurazione – un guaio capitato ad alcuni sfortunati o ingenui – il fatto che nell'uso corrente l'aggettivo «epurato» fu usato non per indicare l'organismo o l'ufficio ripulito dai fascisti, bensì il funzionario rimosso.

epuratori, nasceva proprio da questa difficoltà, o almeno anche da questa difficoltà.

Già nell'aprile 1943 «La Ricostruzione», che veniva stampata clandestinamente a Roma, aveva affrontato il problema ponendo una triplice distinzione, destinata a notevole successo: i colpevoli di reati comuni, che «saranno regolarmente condannati», «i colpevoli di reati politici e i loro svariati manutengoli», che «saranno banditi dalla vita pubblica»; infine «i milioni di nostri fratelli (...) *costretti ad accettare il marchio di servi col distintivo del partito,* per non essere scacciati dai loro posti e impieghi, e ridotti alla miseria con le loro famiglie», che non avrebbero avuto nulla da temere[183].

«Nessuna recriminazione sarà consentita» avevano creduto di poter tagliar corto il re e Badoglio nel proclama indirizzato agli italiani dopo il 25 luglio: posizione estrema, che la pressione dei partiti antifascisti e la rinascita stessa del fascismo come RSI costringeranno ad abbandonare. Del resto, che almeno «un uomo, un uomo solo» dovesse essere chiamato a rispondere era conveniente ai conservatori italiani non meno che a Churchill[184]. Ma se dalla tesi del colpevole unico si passava a quella del «tutti colpevoli», o quasi, il risultato pratico non appariva molto diverso. Il già ricordato opuscolo liberale, *Primi chiarimenti,* messo in circolazione con la data del 1° maggio 1943, contiene un'esposizione esemplare di quest'ultima tesi. L'opuscolo è infatti tutto ispirato dall'immane orgoglio di una ristrettissima *élite* di sapienti e incorrotti, la quale si assume il compito di spiegare agli italiani che i vent'anni fascisti

«non hanno rappresentato una tragedia nel corso della nostra vita nazionale. Di questa dittatura, fatte eccezioni che non influiscono sul comportamento della generalità, nessuno ha sofferto. Dello sperpero del patrimonio morale e materiale della nazione tutti hanno a turno e in vario grado approfittato».

Il fatto è, ricorda ancora l'opuscolo, che

«un popolo abbandonao dalla fortuna vuole per prima cosa essere persuaso che la colpa dei suoi mali è tutta degli ordinamenti politici e degli uomini che vi sono pre-

---

[183] Articolo *Senza discriminazioni.* Il giornale aveva come sottotitolo «Organo del fronte unico della libertà». Bonomi ne darà questa caratterizzazione: «Senza intransigenza e senza particolarismi nocivi, voleva riunire tutto l'antifascismo, dai liberali ai socialisti, dai democratici ai cattolici, giungendo fino ai comunisti» (I. BONOMI, *Diario* ... cit., p. XXX).

[184] La frase fu pronunciata da Churchill dai microfoni di Radio Londra il 23 dicembre 1940, nel messaggio rivolto agli italiani dopo le vittorie di Wavell nel Nord Africa (cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale* ... cit., 2.2, *Isolati*, pp. 322 e seguenti). La si ritrova, ad esempio, nella lettera che Ciano scrisse al re dal carcere di Verona (cfr. P. PUNTONI, *Parla Vittorio Emanuele III,* Milano, Palazzi, 1958, p. 237).

posti, di quegli ordinamenti che esso stesso si è dati, di quegli uomini ai quali ha prestato, nei giorni felici, la sua piena connivenza».

Dopo queste affermazioni, l'appello dello scrittore liberale a volere un vero «risanamento» e a non accontentarsi di una «sanatoria» suonava solo come velleitario coronamento di tanta alterigia (che si era concessa anche una frecciata contro la vecchia proposta comunista della «riconciliazione del popolo italiano»).

Già la posizione religiosa che il Verucci ha visto esemplata nella *Antologia* raccolta dal Casucci, e cioè incitamento a «coraggiosamente riconoscere che la colpa di questi [dei fascisti], perché facenti parte di una comunità, è stata la colpa di tutti i membri della comunità»[185], mi pare abbia maggiore dignità. E vorrei ricordare come un gruppo giovanile antifascista di minoranza, raccolto nel movimento Popolo e Libertà, partendo a sua volta da intensi presupposti morali, sapesse poi procedere alle necessarie distinzioni, additando nei «giovani» e nel «popolo» le forze capaci di riscattare il paese dall'abominio in cui l'aveva gettato la corrotta classe dirigente[186] Un articolo dell'«Italia libera», *L'epurazione come creazione politica,* espresse con efficacia, all'inizio del '45, lo sforzo di dare un senso costruttivo alla mal avviata vicenda, riproponendola come «atto di popolo» che seleziona una nuova classe dirigente e non come «giudizio di *élite* (o tanto meno di funzionari statali!)»:

«Proprio perché sentiamo di condividere tutti indistintamente le responsabilità della tragedia del paese – avvertiva il giornale cercando di ribaltare l'ispirazione aristocratica del moralismo liberale – possiamo solo contribuire all'epurazione come parte del popolo italiano che sorge dalle proprie ceneri»[187].

È facile misurare la distanza fra rovelli di questo tipo e il gelido legalitarismo che «Il Popolo» proponeva in un articolo intitolato, appunto, *Governo della legge,* dove si plaudiva ai provvedimenti presi da Bonomi «perché nel concetto di supremazia della legge contro l'arbitrio della fazione si sublimi l'idea politica cristiana»: punibili erano pertanto, secondo il

---

[185] Si veda *Il fascismo. Antologia di scritti critici*, a cura di C. CASUCCI, Bologna, Il Mulino, 1966; e C. CASUCCI, *Sorti di un'antologia sul fascismo*, in «Il Mulino», XIII (1964), p. 1182.

[186] Si veda il manifesto *Ai migliori degli italiani*, dell'agosto 1942, ripubblicato in «Movimento Popolo e Libertà», Bollettino, 1943, 1 e 2.

[187] L'articolista (edizione settentrionale, 8 gennaio 1945) denunciava con energia uno Stato «rimasto nelle sue istituzioni uguale a se stesso» e che «pretende di giudicare il regime in cui sino ad ieri si immedesimava, quasi il processo di corruzione gli sia stato estraneo. Nulla di più assurdo di questo Stato che, incrollabilmente uguale a se stesso, crea e distrugge il fascismo».

giornale democristiano, solo quelli che avevano offeso la legge «e più null'altro»[188].

Per approfondire il discorso qui sopra appena abbozzato bisognerebbe in realtà seguire due ordini di considerazioni. Innanzi tutto, riconoscere che esisteva un problema politico reale: quello dei molti italiani che erano stati in vario modo fascisti e che in quelle circostanze erano disponibili, e non tutti per mero opportunismo, a diventare antifascisti. In secondo luogo, ricordare che il concetto cristiano di *colpa* – al quale implicitamente ci si riferiva – non è il più adatto a valutare grandi fenomeni storici come il fascismo. Per di più *colpa* è anche categoria in uso nel diritto; e, una volta deciso di trasferire tutta la questione su un piano giuridico, la *colpa* (non naturalmente nel senso tecnico che la contrappone al dolo) diveniva essenziale per dimostrare l'esistenza di quel «nesso causale» fra l'azione del singolo e il fatto storico fascismo che i giudici riterranno indispensabile per riconoscere la responsabilità penale e amministrativa dei fascisti. Così un formalismo giuridico letto dai più in chiave moralistica avrebbe creato un inestricabile groviglio di contraddizioni intorno a sanzioni contro il fascismo non impostate come operazione politica rivoluzionaria che trova in sé il fondamento del proprio diritto. In nessun campo più chiaramente che in questo la mancanza di fratture nell'ordinamento giuridico pose in mostra radici affondate nell'immutato assetto sociale, che non poteva consentire alla messa sotto accusa di una parte tanto larga dei suoi quadri dirigenti. Questo nodo si rivela con particolare evidenza proprio là dove si tentò di dare la più corretta giustificazione delle sanzioni, ricorrendo ai concetti di «pericolosità sociale» e di «difesa dello Stato democratico tuttora in formazione»[189]: chi infatti doveva considerarsi «pericoloso», e in rapporto a quale tipo di «Stato democratico»? Le risposte erano tutt'altro che univoche, e non tutte avevano alle spalle un'uguale forza politica. Il problema, insomma, torna al suo centro essenziale, quello cioè del significato e della possibilità stessa di una epurazione senza rivoluzione.

Sarebbe interessante confrontare le leggi sulle sanzioni contro il fascismo

---

[188] Coerentemente, l'articolista (edizione settentrionale, 20 agosto 1944) si appellava soltanto alla legge ordinaria e alla magistratura ordinaria: «Niente più dunque, finalmente, tribunali speciali di qualsiasi natura». Più a caldo, poco dopo l'8 settembre, anche «Il Popolo» (edizione romana, 23 ottobre 1943), con l'articolo *Giustizia*, aveva invocato la morte per i traditori della patria.

[189] Si vedano la «Relazione per il progetto di riforma del d.l. 27 luglio 1944, n. 159» stesa dall'Ufficio epurazione del CLNAI il 17 settembre 1945 e la «Relazione sul convegno tra i rappresentanti dell'Ufficio epurazione del CLNAI e l'Alto commissariato per l'epurazione che ha avuto luogo in Roma nei giorni 22, 23, 24 settembre» 1945 (ringrazio Marcello Flores per avermi segnalato i due documenti - come pure quelli citati *infra* a nota 208 - che si conservano in ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *CLNAI*, b. 46, fascc. 5, 4.

promulgate dal governo italiano oltre che con le disposizioni in merito dell'AMG [Allied Military Government][190], con la normativa emanata sullo stesso tema dai CLN del Nord, dalle «repubbliche partigiane», da singoli comandi partigiani, nonché con il reale trattamento fatto ai fascisti nel corso della lotta e nei giorni immediatamente seguiti alla Liberazione. Nel corso della lotta bisognava infatti essere drastici contro i nemici irriducibili e sufficientemente larghi di promesse a chi fosse passato in tempo dalla parte buona della barricata[191] (di fatto ex militari della RSI combatterono negli ultimi mesi con i partigiani)[192]. La parola d'ordine «arrendersi o perire» sintetizza bene questo atteggiamento, specie per la fase finale preinsurrezionale. L'*ora del castigo è vicina: decidersi!* è un titolo di «l'Unità», edizione settentrionale, del 15 febbraio 1945. O ancora:

«Dovremo fare in modo, come dice un proclama del Comando generale del Corpo volontari della libertà, che *nessun nazifascista possa dire che, sull'orlo della tomba, non è stato avvertito, e non gli è stata offerta una estrema possibilità di salvezza*»[193].

Ma quando l'insurrezione ha ormai vinto, «or tempo più non è». Donde in una primissima fase maggior durezza; ma ben presto più rigore formale nei giudizi, necessità di affrontare il problema dei grandi numeri[194]

---

[190] Alcune delle norme emanate dagli alleati sono raccolte nell'opuscolo ALLIED COMMISSION-ITALY, *Sospensione dei funzionari e degli impiegati fascisti*, stampato nel febbraio 1945. Le difficoltà di coordinamento fra normativa AMG e normativa italiana sono segnalate da C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 173. Quelle difficoltà alimentavano lo scetticismo qualunquistico circa il buon esito dell'operazione. Si veda un cenno nella «Relazione mensile riservatissima [dei carabinieri] relativa al mese di luglio [1944] sulla situazione politica e sulle condizioni dell'ordine e dello spirito pubblico ecc. della città di Roma», pubblicata in E. AGA ROSSI, *La situazione politica ed economica* . cit., p. 104.

[191] «Ufficiali e sottufficiali! Sarete giudicati per quello che farete oggi, non per quello che farete domani! Disertate, consegnatevi ai Patrioti! Oggi vi tratteremo bene, domani vi fucileremo»: così si esprimeva uno dei tanti manifestini indirizzati alle formazioni militari della RSI.

[192] Sarebbe anche da fare una ricerca sulle diffide *ad bominem* inviate dai CLN e dalle formazioni partigiane a singoli fascisti, tedeschi e collaborazionisti. In ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *CLN*, b. 2, è custodito ad esempio un fascicolo, «Carteggio con autorità nazifasciste», con varie lettere del suddetto tenore.

[193] *Arrendersi o perire!*, in «La Nostra Lotta», 20 marzo 1945, pp. 6 e sgg. (l'articolo è di Luigi Longo ed è stato da lui ristampato nel volume L. LONGO, *Sulla via dell'insurrezione nazionale*, Roma, Edizioni di cultura sociale, 1954, pp. 445-448, con la data «aprile 1945, n. 7»). Le parole riportate nel testo compaiono anche nel proclama insurrezionale del CLNAI del 19 aprile 1945 (*Documenti ufficiali* ... cit., p. 85).

[194] Il 13 aprile il CLNAI aveva disposto che i militari di truppa delle forze armate della RSI che si fossero arresi (non i fascisti né la polizia, tutti da internare) dovevano essere lasciati liberi, mentre gli ufficiali e i sottufficiali dovevano essere rinchiusi nei campi di concentramento; ma il 25 aprile tornò sulla sua decisione, ordinando che anche la truppa fosse avviata ai campi (cfr. *Documenti ufficiali* ... cit., p. 19 e sgg., 6).

e, soprattutto, sopravvento totale delle norme emanate a Sud[195].

Quanto è documentabile delle decisioni prese a Nord in zona occupata mostra una notevole varietà e duttilità di atteggiamenti. Quali fossero, ad esempio, le possibilità di redenzione dei fascisti è problema che viene affrontato già in un documento comunista del 4 novembre 1943, dove si distingue fra i grandi gerarchi per i quali «non vi può essere nessuna amnistia; anche se questi prendono atteggiamenti antitedeschi e sono incarcerati dai fascisti repubblicani, essi dovranno rispondere davanti al popolo dei loro misfatti» (le leggi sulle sanzioni discrimineranno invece ampiamente in base ai servizi resi alla Resistenza e la magistratura darà di questi servizi una interpretazione larghissima); si distingue, dicevo, fra questi gerarchi e gli «ex fascisti di ranghi ingannati ed illusi», ai quali va detto che «se vogliono riscattarsi e ritornare a far parte della comunità nazionale hanno una sola via da percorrere: la lotta con le armi contro i tedeschi e i traditori fascisti»[196]. Ancora un documento comunista, del 6 settembre 1944, ribadiva che «chi non si arrende deve essere sterminato», ma che «bisogna tuttavia guardarsi dagli atti di inutile ferocia» e non imitare i nazifascisti nelle loro infamie: infatti, concludeva correttamente il manifesto, «non bisogna aver pietà per il turpe nemico, ma non bisogna che i colpevoli, giustamente colpiti, possano ispirare pietà all'opinione pubblica»[197]. Un «progetto di decreto contro i traditori fascisti, contro chi collabora con i tedeschi» fu pubblicato da «Il Combattente», giornale delle formazioni Garibaldi, il 1° gennaio 1944[198]. È un testo rigido, ma che procede a distinzioni fra gli stessi aderenti al partito fascista repubblicano e alle sue formazioni armate. La competenza è attribuita nei territori liberati ai tribunali del popolo, e alle stesse forze partigiane, «senza nes-

---

[195] Con la consueta sensibilità per questi problemi, i liberali – in questo caso i loro rappresentanti nel CLN ligure – avevano per tempo manifestato i loro dubbi «sulla convenienza di creare un diritto sostanziale, diverso e singolare, rispetto a quello vigente nell'Italia liberata, la cui applicazione dovrà estendersi anche all'Italia attualmente occupata» (ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN LIGURIA, *Verbali delle riunioni clandestine del CLN ligure*, 15 dicembre 1944, ora in *Resistenza e ricostruzione in Liguria. Verbali del CLN ligure, 1944-1946*, a cura di P. RUGAFIORI, Milano, Feltrinelli, 1981, pp. 177-179).

[196] Cfr. «Lettera alla federazione livornese [*recte*: torinese] del PCI», Torino, 4 novembre 1943 (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Fondo Partito, Piemonte*, novembre 1943).

[197] Manifesto a stampa: «A tutti i comunisti! A tutti i lavoratori e gli intellettuali», a firma «Il Grido di Spartaco, organo di battaglia dei comunisti piemontesi», Torino, 6 settembre 1944. Una circolare del «Comando VIII Divisione d'assalto Garibaldi Asti», del 1° dicembre 1944, ricordava che le norme, non sempre osservate, erano: «I prigionieri devono essere trattati con dignità (...) come prigionieri» e «i fuori legge, come stabilito dalle superiori direttive, cioè quelli della Muti, Brigate Nere, X Mas e gli iscritti al Partito Repubblicano, devono essere giustiziati» (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 05831, ora in *Le Brigate Garibaldi nella Resistenza. Documenti* ..., III, cit., p. 7).

[198] Una copia del progetto è conservata in ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *Brigate Garibaldi*, b. 146, fasc. 4.

suna formalità», nei territori occupati. In Domodossola libera, il 28 settembre 1944, «Unità e Libertà», giornale garibaldino, dà mostra non solo di moderazione («l'appartenenza al partito fascista non è la condizione necessaria e sufficiente per colpire di eliminazione un cittadino») ma perfino di ricettività al tema dell'Italia «culla del diritto».

In alcune zone libere, in effetti, affiorò non solo il problema della punizione da dare ai fascisti, ma anche l'altro, ancora più spinoso, della loro utilizzazione, perfino in posti di responsabilità. Le soluzioni date in merito non sono tutte uguali, e possiamo qui ricordare soltanto due episodi. Quando si trattò di costituire la giunta popolare a Roddino nelle Langhe, fu sottolineato che «l'iscrizione al PNF non pregiudica ora la nomina a componente della Giunta, poiché purtroppo la maggioranza degli iscritti all'ormai tramontato partito aveva dovuto aderire forzatamente per non perdere il pane»[199] Le istruzioni di un comando SAP in caso di formazione di zone libere sono invece molto severe: «La pietà è il peggior delitto che si possa commettere», bisogna impedire una volta per sempre il ritorno del fascismo, va fatta la «eliminazione fisica della peggiore canaglia. È necessario iniziare sin d'ora l'eliminazione perlomeno dei peggiori elementi per non averli domani ancora fra i piedi magari mascherati in tutori dell'ordine»[200]

Il CLNAI intervenne molte volte direttamente nella scottante materia. Il 7 gennaio 1944 avvertì i funzionari dell'amministrazione e della giustizia, i quali avessero prestato il giuramento alla RSI, che non avrebbero potuto «sottrarsi alle giuste sanzioni che saranno loro applicate dal futuro Governo Popolare Nazionale». Poi, più che a fare rinvii, cominciò a statuire in proprio. Il 14 febbraio 1944 sancì la pena di morte per coloro che avevano

---

[199] Verbale di «costituzione delle giunte popolari comunali a Roddino e a Serralunga d'Alba», 24 settembre 1944 (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 05522). Il «Comando della I divisione Garibaldi Piemonte» aveva emanato il 16 settembre 1944 delle «Direttive per la costituzione di organismi popolari» in cui si concedeva che «in via eccezionale gli ex podestà, quando vi esiste un vero plebiscito di stima da parte della popolazione, possono essere anche ammessi nei nuovi organismi». Da Torino, il 30 settembre, fu condannata la clausola sugli ex podestà: poteva pur la cosa rendersi indispensabile in via di fatto, ma non era il caso di includerla in una direttiva (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 04413 e 04426). Sempre la I divisione Garibaldi Piemonte segnalava il 17 settembre 1944 il diffuso odio verso i segretari comunali, tranne poche eccezioni; ma sostituirli non era facile (Pietro e Barbato a «cari compagni», FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 04416).

[200] Istruzioni del «Comando divisionale delle SAP», Divisione Torino, «a tutte le Brigate SAP della provincia», 10 novembre 1944 (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 06059, ora in *Le Brigate Garibaldi nella Resistenza. Documenti* .. , II, cit., p. 557-561). Questo timore di ritrovarsi domani di fronte i medesimi poliziotti serpeggia in alcuni documenti. Quasi come esorcismo, «Bandiera rossa», organo del Movimento comunista d'Italia (frazione di sinistra dissidente operante in Roma), invitava i poliziotti a non illudersi e a prepararsi al rendiconto finale (*Rilievi di attualità*, in «Bandiera rossa», 22 ottobre 1943).

applicato il bando di fucilazione dei partigiani. Il 14 settembre successivo deliberò la privazione del grado e dell'impiego, senza trattamento economico, per tutti i civili e i militari collaborazionisti, prevedendo eccezioni solo per chi avesse aiutato la Resistenza. Il 24 ottobre tornò a stabilire la degradazione come minimo di pena per gli ufficiali che giuravano alla RSI, e nello stesso giorno ammonì anche gli ufficiali in congedo, sempre a proposito del giuramento, della «inevitabile corresponsabilità morale e giuridica» cui sarebbero andati incontro[201]. Ancora il 24 ottobre approvò direttive per la istituzione presso ogni CLN di «commissioni di giustizia» per la punizione dei delitti fascisti e la «rapida epurazione della vita locale dei residuati del passato regime di corruzione e di tradimento»[202]; e man mano che si venne avvicinando la resa finale dei conti precisò – così come gli altri CLN – il proprio atteggiamento, anche in vista dei prevedibili massicci tentativi di saltare nell'ultimo quarto d'ora sul carro del vincitore[203]. Di particolare rilievo è il decreto del CLN per l'amministrazione della giustizia, emanato il 25 aprile 1945: complesso provvedimento di 39 articoli, che ricalca con significative varianti, ad alcune delle quali accenneremo fra poco, le norme vigenti al Sud[204].

Non possiamo insistere in un esame analitico, ma dobbiamo ricordare che le norme emanate al Nord vanno interpretate nel contesto di una situazione ormai piena di sospetto e insofferenza verso il modo in cui veniva amministrata nel Sud la giustizia contro i fascisti, e caratterizzata dalla cocente volontà che tutto non finisse ancora una volta come dopo il 25 luglio. «Questa volta i colpevoli non dovranno fuggire» aveva scritto l'«Avanti!» (edizione romana) già il 10 ottobre 1943; e «in nessun caso aspetteremo che venga il governo a fare l'epurazione» dichiarerà ad esempio «L'Italia Libera»

---

[201] Cfr. *Documenti ufficiali* ... cit., pp. 53, 65, 8, 19, 54.

[202] Cfr. M. LEGNANI, *Politica e amministrazione* ... cit., pp. 43 e sgg., al quale si rinvia per tutto il problema della epurazione e della punizione dei delitti fascisti nelle zone libere. Sulla conoscenza che si aveva in dette zone della legislazione italiana si veda, per il caso dell'Ossola, dove è da escludere, G. GRASSI, *L'amministrazione della giustizia nella Repubblica dell'Ossola attraverso i verbali della GPG*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1970, 98, pp. 146-148.

[203] Ad esempio, il Comando regionale lombardo diramò il 1° marzo 1945 «Istruzioni preinsurrezionali», volte a sbarrare la strada alle «persone di doppia coscienza (...) tanto detestabili quanto pericolose ad uno sviluppo della libera coscienza democratica italiana». Le istruzioni disponevano che gli ufficiali delle Brigate nere e della Muti fossero immediatamente passati per le armi; che nessuno il quale il 20 marzo 1945 fosse ancora inquadrato nei vari corpi fascisti potesse far parte del CVL; che si evitasse la presenza, fra le formazioni patriottiche, di forze in divisa da carabiniere: «Questo per evitare gravi incidenti, data la scarsa popolarità di questo corpo» (ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE, *Comando regionale militare lombardo*, b. 90, fasc. 1).

[204] Cfr. *Documenti ufficiali* ... cit., pp. 24-29.

nei giorni dell'insurrezione [205], in un momento cioè in cui era forte la spinta a ritradurre in immediati termini politici e operativi quanto a Roma era già stato incapsulato nelle forme del diritto. La casistica elaborata a Sud stentava ad esempio a coprire richieste elementari come quella che le classi abbienti, in quanto «le sole responsabili della rovina del paese», dovevano «rispondere e pagare di conseguenza»[206]; o come le altre, che già subito dopo il 25 luglio erano state presentate da operai genovesi, invocanti la punizione di chi era stato «prepotente e inumano verso la classe operaia», aveva dimostrato «scarsa moralità» ed era stato «non iscritto al fascio, ma inumano e prepotente»: formule che possono apparire «vaghe e ingenuamente moralistiche», come le qualifica lo studioso che le ha ricordate in un suo volume[207], ma che pure esprimono una delle due facce dell'antifascismo operaio, per il quale fascista è sia il padrone lontano che l'aguzzino di fabbrica vicino e conosciuto con nome e cognome.

Tanta sarà nel Nord la diffidenza verso l'epurazione di stile romano che verrà visto con apprensione il passaggio dal regime stabilito dall'AMG a quello dettato dal governo italiano[208]. Un dirigente comunista del prestigio di Emilio Sereni dovrà impegnarsi a fondo per dimostrare, nel congresso dei CLN della provincia di Milano, che il problema era insieme di colpire in alto e di «recuperare alla democrazia» gli italiani che avevano fornito una base di massa al fascismo, e che ora bisognava evitare venissero obbligati «ad essere fascisti perché non potrebbero essere altro»[209].

Ma è tempo di dare un rapido sguardo alla legislazione positiva emanata dal governo italiano, e alla sua applicazione da parte della magistratura. Che le leggi siano state tecnicamente mal congegnate è riconosciuto da tutti coloro che le hanno prese in esame[210]; che la magistratura abbia non

---

[205] Articolo di fondo *Per l'insurrezione*, del 26 aprile 1945 (edizione settentrionale).

[206] È questo il succo delle discussioni fra garibaldini veneti secondo il resoconto di M. BERNARDO, *Il momento buono* ... cit., p. 36.

[207] Cfr. A. GIBELLI, *Genova operaia nella Resistenza*, Genova, Istituto storico della Resistenza in Liguria, 1968, p. 47.

[208] Cfr. ad esempio il «Verbale del convegno dei presidenti delle commissioni provinciali di epurazione della Lombardia, tenuto in Milano il 24 agosto 1945» e il «Programma di lavoro dell'Ufficio Epurazione» del CLNAI, s.d. (ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE, *CLNAI*, b. 44, fasc. 9 e b. 46, fasc. 1).

[209] Sereni aveva detto: «Io penso personalmente che, se dovessimo applicare la giustizia in Italia per i delitti ed i reati fascisti, troppi fiumi di sangue dovrebbero scorrere nel nostro Paese (*voci*: Bisogna farlo!)»; e ancora: «Ci sono stati milioni di italiani i quali sono stati in una maniera o nell'altra legati al fascismo. Vogliamo noi dire che la via migliore per l'epurazione è quella di eliminare dalla vita italiana tutti questi italiani? (*voci*; Sì! *Rumori*)»: cfr. *Democrazia al lavoro* ... cit., p. 32 e seguenti.

[210] Rinviamo per tutti ad A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., *passim*; e a P. BARILE – U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVI, Torino, UTET, 1969, pp. 541-564 e alla bibliografia ivi citata.

solo approfittato doviziosamente di quelle deficienze ma sia giunta a vere aberrazioni interpretative, risulterà palese anche soltanto dai pochi esempi che porteremo.

Innanzi tutto, la magistratura non fu preventivamente epurata; anzi, si ebbe una convergenza di sforzi per accreditare l'idea che di quella epurazione non ci fosse reale necessità. La magistratura, scrisse ad esempio «Il Popolo» clandestino, «nella sua grande maggioranza ha militato, fin dalla instaurazione della dittatura, nel campo dell'antifascismo»: tanto è vero che il fascismo per essere fedelmente servito aveva dovuto creare il Tribunale speciale per la difesa dello Stato. Il giornale democristiano riconosceva che una limitata epurazione si imponeva comunque anche nel corpo giudiziario; ma aveva cura di aggiungere che essa doveva essere opera dei magistrati stessi[211]. Ad una magistratura rimasta sostanzialmente immutata, il potere governativo operò alcuni tentativi di imporre il rispetto del nuovo orientamento politico e delle sia pur imperfette leggi che ne erano scaturite, ricorrendo ai tradizionali strumenti di pressione dell'esecutivo sull'ordine giudiziario. I guardasigilli Tupini, democristiano, nei due governi Bonomi e, con maggior vigore, Togliatti, nel governo Parri, premettero sulla magistratura con numerose circolari reclamanti che la legislazione contro il fascismo venisse applicata con celerità e rigore[212]; ma la magistratura seppe in larga misura resistere, scrivendo uno dei rari capitoli della storia della sua «indipendenza». Il che non solo conferma quanto poco i tradizionali strumenti di governo siano asettici e buoni a tutti gli usi, ma rinvia a una più sottile disamina della posizione che l'ordine giudiziario ha nel sistema del potere. Certo, la magistratura accentuò la propria aberrante interpretazione delle sanzioni contro il fascismo man mano che la situazione politica evolvette e l'antifascismo come tale perse potere e prestigio; ma, nei mesi in cui l'ondata appariva più forte, la magistratura, in collegamento più o meno esplicito con le forze politiche conservatrici interne ed esterne alla coalizione antifascista, riuscì a svolgere un ruolo di punta nello smorzarne la spinta, tranne poi a far dilagare senza remore le proprie preferenze, una volta che il governo Parri fu battuto, il tripartito fu infine rotto e le sinistre furono eliminate dal governo. Insomma, la magistratura fu quel settore del potere che seppe tenere le posizioni più esposte nei momenti più duri.

Il Battaglia – che pure è troppo ottimista circa l'operato della magistra-

---

[211] Articolo *Rinnovare l'amministrazione della giustizia*, a firma IUDEX, in «Il Popolo», edizione romana, 23 gennaio 1944. Per la critica alla tesi di comodo sul Tribunale speciale, si veda G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana* ... cit., pp. 153-157, che parla del «carattere sussidiario» del Tribunale speciale nel sistema giudiziario del regime.

[212] Cfr. G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana* ... cit., pp. 172 e 176.

tura nel 1945 – ha descritto la fenomenologia di questo comportamento con parole che giova trascrivere:

«In realtà il giudice non può abdicare alle proprie convinzioni e idealità politiche, neanche quando avverte che esse siano in contrasto con quelle del legislatore (...). L'espressione letterale della norma non può sbarrargli la strada se non quando essa sia chiarissima, e quando il legislatore abbia previsto tutte le ipotesi da regolare. Ma quando la norma non è tecnicamente perfetta – e, soprattutto, quando si tratta di applicare la legge ad una ipotesi sfuggita alla previsione del legislatore, aggiungendo così un nuovo comando a quelli effettivamente impartiti – allora non vi è nulla che possa impedire al giudice di far trionfare le proprie idealità e preferenze politiche. Naturalmente, egli addurrà sempre, a sostegno della propria interpretazione, argomenti logici e giuridici, e mai argomenti politici».

Alle quali parole c'è da aggiungere solo questo, che i giudici italiani non si fermarono nemmeno di fronte a espressioni letterali chiarissime[213].

Il punto di diritto più discusso fu quello della retroattività delle sanzioni. Se fosse stata affermata con nettezza la potestà originaria dello Stato, in quanto nuovo, a difendersi giudicando il comportamento politico dei suoi nemici, ai quali non poteva essere concessa immunità sulla base delle leggi che essi stessi si erano fatte o avevano usato quando detenevano il potere, la questione sarebbe stata tagliata alla radice. Ma la continuità dell'ordinamento giuridico ostava a questa soluzione; e gli espedienti usati dalla legge per aggirare la difficoltà furono insoddisfacenti né riuscirono ad impedire le polemiche aspre e astiose, che invocarono in coro la massima del *nullum crimen sine lege* (massima inserita poi, com'era ovvio, e come abbiamo già ricordato, nella Costituzione)[214].

---

[213] La citazione è tratta da A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., p. 321. Si confronti quanto scriveva circa un secolo prima un [illegible] italiano sul comportamento di giudici che avevano cessato da poco di essere [illegible]: e che erano chiamati a procedere contro gli autori di manifestazioni «antinazionali»: «Come è possibile che gente profondamente devota al principio in cui favore si perpetrano i suddetti reati, non si trovi perlomeno impacciata nel raccogliere le prove e dar forma d'accusa ad atti ed imputazioni ch'essa sente così conformi alle sue idee, così in armonia colle aspirazioni della propria coscienza?» («Relazione settimanale sulle condizioni dello spirito pubblico» inviata l'11 dicembre 1870 dal regio commissario di Viterbo alla Luogotenenza, in ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 48, fasc. 14).

[214] Non era passato un mese dal decreto del 27 luglio 1944 – al quale subito accenneremo – e già compariva un «Manifesto dei giuristi» firmato da diciannove professori universitari «appartenenti a diverse tendenze politiche», che protestavano contro la retroattività (cfr. A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., p. 332; *ibid.*, a p. 329, si ricorda anche la vivace polemica condotta nella stessa direzione dal padre Lener sulla «Civiltà cattolica»).

Un altro punto chiave fu quello della distinzione tra regime fascista e Stato, usata per assicurare l'impunità di alcuni dei più alti gerarchi ritenuti servitori non già del primo, bensì degli interessi permanenti e sostanziali del secondo[215].

Il governo Badoglio aveva emanato alcuni decreti sulle sanzioni contro il fascismo[216]. Ma il testo cui occorre rifarsi è essenzialmente il decreto legi-

---

[215] Il 12 marzo 1945 l'Alta corte di giustizia condannò correttamente Fulvio Suvich in base al principio che quanto più elevata era la carica ricoperta «tanto più acquistava rilevanza l'atto compiuto». Ma il 6 marzo 1948 la Cassazione assolverà il medesimo gerarca, sostenendo che «bisogna distinguere fra Stato e regime fascista». In mezzo a questo involutivo arco triennale si colloca – fra le tante – la sentenza della Corte d'appello di Roma, che il 12 aprile 1946 assolse il capo dell'OVRA e vicecapo della polizia della RSI, Guido Leto, sostenendo che «la semplice appartenenza all'OVRA, sia pure nella qualità di capo di tutta l'organizzazione o di capo di una zona, non costituisce il reato di aver contribuito a mantenere in vigore il regime fascista perché l'adempimento dei doveri d'ufficio senza spirito di faziosità è doveroso da parte dei funzionari, i quali non possono sindacare la costituzionalità di un sistema legislativo approvato dagli organi costituiti» (le citazioni della sentenza – così come di tutte le altre che seguiranno – sono tratte, salvo contrario avviso, dalla già ricordata voce di P. BARILE – U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nuovissimo Digesto italiano* ... citata). È singolare come questo scivoloso terreno sia fatto proprio anche da un autore come Battaglia, proprio nel commento alla sentenza della Cassazione relativa a Suvich. Scrive infatti Battaglia: «Se un ambasciatore o un funzionario di polizia ha agito proprio per tutelare gli interessi dello Stato – e li ha tutelati – che cosa ci importa di sapere se questi interessi abbiano coinciso con quelli del regime? Forse che egli avrebbe dovuto sacrificare i primi per non contribuire ai secondi?» (A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., p. 338). Accettata questa distinzione, come fa Battaglia a rivolgere i suoi strali polemici contro il «mito» della continuità dello Stato?.

[216] Debbo limitarmi a un mero elenco. Il r.d.l. 28 dicembre 1943, n. 29/B, dettò norme sulla «Defascistizzazione delle Amministrazioni dello Stato, degli enti locali e parastatali, degli enti comunque sottoposti a vigilanza o tutela dello Stato e delle aziende private esercenti servizi pubblici». Il r.d.l. 6 gennaio 1944, n. 9, avviò l'operazione opposta alla epurazione, e cioè il richiamo in servizio dei licenziati dal fascismo per cause politiche. Il r.d.l. 12 aprile 1944, n. 101, apportò varie modifiche ai due decreti precedenti. Con il r.d.l. 13 aprile 1944, n. 110, fu istituito un «Alto commissariato per la epurazione nazionale dal fascismo» (fu nominato alto commissario Tito Zaniboni). Formatosi a Salerno il primo governo di unità nazionale, comparvero le norme penali. Il r.d.l. 26 maggio 1944, n. 134, provvide infatti alla «punizione dei delitti e degli illeciti del fascismo» e abolì l'Alto commissariato per l'epurazione, sostituendolo con altro «per la punizione dei delitti e degli illeciti del fascismo» (il 2 giugno furono nominati Carlo Sforza alto commissario e Mario Berlinguer alto commissario aggiunto). Sullo stentato avvio dell'epurazione nel «Regno del Sud» si veda il più volte ricordato saggio di N. GALLERANO, *La disgregazione delle basi di massa* ... cit., cui debbo anche la segnalazione delle lettere scritte a Badoglio, fra la fine del marzo e l'inizio dell'aprile del 1944, dai ministri dell'industria e commercio, Corbino, dell'agricoltura e foreste, Lucifero, dei lavori pubblici, De Caro, nonché dagli «esperti» Enrico De Nicola e Ugo Forti: tutti ostilissimi alla emanazione di nuove norme che dessero reale avvio alle sanzioni. Corbino, ad esempio, ricordava che «il nostro è un governo normale e non rivoluzionario»; e De Nicola faceva appello ai «princìpi fondamentali della nostra legislazione» (ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri. Brindisi-Salerno, Provvedimenti legislativi*, b. 3, fasc. 84/B).

slativo luogotenenziale del 27 luglio 1944, n. 159[217].

L'articolo 2 del decreto del 27 luglio intese colpire i «membri del governo fascista e i gerarchi del fascismo colpevoli di aver annullato le garanzie costituzionali, distrutte le libertà popolari, creato il regime fascista, compromesse e tradite le sorti del Paese condotto all'attuale catastrofe»: i criminali dovevano essere deferiti all'Alta corte di giustizia – «composta di un presidente e di otto membri nominati dal Consiglio dei ministri fra alti magistrati, in servizio o a riposo, e fra altre personalità di rettitudine intemerata» – ed erano passibili anche di pena capitale. Di tutta la legislazione antifascista, questa è certo la norma più chiaramente politica: «giustizia politico-costituzionale» la definiscono infatti Barile e De Siervo e ne deducono fra l'altro la improponibilità dei ricorsi in Cassazione. Un decreto del 13 settembre 1944, n. 198, stabilì in realtà che «contro le sentenze e gli altri provvedimenti dell'Alta Corte di Giustizia non è ammesso alcun mezzo di impugnazione» (articolo 9); ma anche questa norma sarà completamente svuotata. L'articolo 2 del decreto del 27 luglio era però formulato in modo assai difettoso, perché sembrava «richiedere cumulativamente una tale complessità di azioni criminose in ciascun imputato che ben difficilmente poteva individuarsi qualche pur alto gerarca responsabile di un simile complesso reato»[218]. Appli-

---

A sua volta Harris ricorda che l'epurazione fu condotta con più vigore nelle province amministrate dall'AMG che in quelle sottoposte al governo italiano, nelle quali il decreto del 28 dicembre rimase «largely a dead letter». Lo stesso Harris riconosce che dopo la formazione del governo di Salerno l'azione italiana divenne più vigorosa (cfr. C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ..., cit., pp. 148-150, 173-175).

[217] L'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo, istituito, come già ricordato, nel maggio 1944, fu riconfermato dal titolo V del decreto del 27 luglio, che gli affidò il compito di promuovere le azioni previste dal decreto stesso. Dopo aver subìto varie modifiche, sarà soppresso con il decreto dell'8 febbraio 1946, n. 22. Quattro alti commissari aggiunti (commissari, dopo il d.l.l. 12 luglio 1945, n. 410) assistevano l'alto commissario: uno per la punizione dei delitti, uno per l'epurazione dell'amministrazione, uno per l'avocazione dei profitti di regime, uno, infine, per la liquidazione dei beni fascisti (d.l.l. 3 ottobre 1944, n. 238). Dopo le dimissioni di Sforza del 5 gennaio 1945, la carica di alto commissario rimase vacante fino al 5 luglio 1945, quando fu nominato Nenni, che la ricoprì fino alla sua soppressione. Alti commissari aggiunti all'epurazione furono prima Mauro Scoccimarro, poi Ruggero Grieco, comunisti, e infine – commissario – Domenico Riccardo Peretti Griva. A Berlinguer, alto commissario aggiunto per la punizione dei delitti fascisti, succedette, come commissario, Giovanni Macaluso. All'avocazione dei profitti di regime fu prima alto commissario aggiunto il democristiano Mario Cingolani, poi commissario Ferdinando Carbone (ma il d.l.l. del 22 settembre 1945, n. 623, trasferì la competenza al Ministero delle finanze). Infine, per la liquidazione dei beni fascisti fu alto commissario aggiunto Felice Stangoni, né risulta poi la nomina del commissario. L'abolizione dell'Alto commissariato rientrava nel «decalogo liberale» presentato durante la gestazione del primo governo De Gasperi (cfr. E. PISCITELLI, *I governi De Gasperi fino al 18 aprile 1948*, in «Quaderni dell'Istituto romano per la storia d'Italia dal Fascismo alla Resistenza», 1971, 2, p. 152 e seguenti).

[218] P. BARILE – U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nuovissimo Digesto italiano* ... cit., p. 545.

cando la rozza logica positivistica del «nesso causale» – di cui aveva fatto sfoggio Rocco nella relazione al suo codice penale – i magistrati non riuscirono a trovare neppure un fascista di cui si potesse dimostrare che con la sua azione personale aveva provocato quell'insieme di disastri elencati dalla legge (non lo avrebbero potuto dimostrare nemmeno di Mussolini). Valga un solo esempio. Il 19 luglio 1947, nel processo contro Paolo Orano, la Cassazione richiese come «necessaria la dimostrazione di fatti concreti in nesso causale con la distruzione di libertà popolari e con l'annullamento delle garanzie costituzionali, con la creazione del regime fascista e con l'aver compromesso e tradito le sorti del paese». Così il «nesso» non fu rintracciato in chi aveva ricoperto cariche quali capo di stato maggiore della marcia su Roma, membro del Gran consiglio del fascismo, luogotenente della Milizia, deputato, sottosegretario all'interno (con Mussolini ministro), presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni.

Sorte analoga a quella dell'articolo 2 ebbe l'articolo 3, soprattutto la parte che parlava di «atti rilevanti» compiuti dopo il 3 gennaio 1925 per mantenere in vigore il regime fascista. Si scatenò anche in questo caso la caccia al «nesso causale», resosi sempre più irreperibile man mano che trascorrevano i mesi successivi all'aprile 1945. Così la Corte d'assise di Firenze, giudicando Raffaello Riccardi, ministro degli scambi e valute dal 1939 al 1943, sentenziava che perché si possa parlare di «atti rilevanti» non basta aver ricoperto una carica elevata, ma occorre «che si sia esplicata una personale attività faziosa e settaria, che si siano prese ed attuate a quel fine individuali ed importanti iniziative di rilevante efficienza causativa al mantenimento in vigore del regime» e che gli atti compiuti «abbiano avuto singolare rilievo di causalità, tali cioè da potere per la loro importanza obiettiva essere parificati a quelli già compiuti fino al 3 gennaio 1925 dai promotori e dai dirigenti del colpo di Stato».

Le ipotesi previste dall'articolo 3 – parliamo sempre del decreto del 27 luglio 1944 – spostavano il discorso su un terreno diverso da quello dell'articolo 2, per quanto riguardava il fondamento della potestà di punire. Non si trattava più di delitti dichiaratamente politici e «nuovi», ma di fatti considerati delittuosi dal codice penale vigente all'epoca in cui erano stati commessi (il codice Zanardelli, in due dei suoi articoli – il 118 e il 120 – dedicati ai «delitti contro i poteri dello Stato») e che tuttavia erano rimasti impuniti perché il regime fascista aveva impedito un corretto dispiegarsi dell'ordinamento statale. È evidente che così si intendeva sfuggire alla polemica sulla retroattività, ma si sanciva anche la differenza fra Stato e regime e si ribadiva la continuità dello Stato. I delitti presi in considerazione, oltre i già ricordati «atti rilevanti», erano: organizzazione di squadre fasciste che avessero compiuto «atti di violenza o di devastazione»; promozione o direzione della marcia su Roma o del colpo di Stato del 3 gennaio; delitti commessi «per motivi fascisti o valendosi della situazione politica creata dal fasci-

smo». Coerentemente al rinvio sostanziale al codice Zanardelli, i delitti previsti dall'articolo 3 erano di competenza di pretori, tribunali e Corti d'assise, e non dell'Alta corte di giustizia.

Non farò in questo caso citazioni testuali. Mi limiterò a ricordare come i giudici si convincessero che nemmeno il segretario del partito, Augusto Turati, aveva assunto responsabilità sufficienti per integrare le previste ipotesi di reato; e come la Cassazione stabilisse che quando si parlava di squadre dovevano intendersi le squadre ufficiali del movimento e partito fascisti, qualità ovviamente ben difficile da dimostrare e che lasciava fra l'altro fuori dall'ambito di applicazione della legge proprio alcuni dei delinquenti peggiori[219].

Con l'articolo 5, il decreto del 27 luglio entrava nella materia più scottante, quella della RSI e del collaborazionismo coi tedeschi. L'unico reato previsto era in realtà quello di collaborazionismo, in quanto delitto «contro la fedeltà e la difesa dello Stato». La RSI come tale era cioè ignorata. Questa esclusione fu probabilmente dettata dal proposito di ancorare tutta la materia all'esistente codice penale militare di guerra; ma ne derivava che qualsiasi comportamento dei fascisti e dei funzionari della RSI, per essere punito, avrebbe dovuto essere ricondotto sotto la figura riduttiva del collaborazionismo. Non a caso l'articolo 7 del ricordato decreto del CLNAI del 25 aprile 1945 non solo avrebbe precisato che per collaborazionismo doveva intendersi sia quello con «il tedesco invasore», sia quello, in genere, con «le forze nazifasciste», ma avrebbe esplicitamente previsto la punizione di «coloro che al servizio delle suddette forze, abbiano prestato opera di repressione dell'attività svolta a favore della causa di liberazione nazionale e abbiano commesso atti di atrocità o di rappresaglia». L'articolo 5 del decreto del 27 luglio 1944 equiparava civili e militari nell'applicazione del codice penale militare di guerra, che veniva così ad offrire la legislazione punitiva prevalente e sostanziale; mentre, dal punto di vista processuale, i militari erano sottoposti ai tribunali militari, i civili ai tribunali ordinari. Un successivo decreto luogotenenziale del 22 aprile 1945, n. 142, oltre ad istituire, per un periodo di sei mesi, la «Corte straordinaria di Assise per i reati di collaborazione con i tedeschi»[220], introdusse presunzioni di colpevolezza

---

[219] Rinvio ancora una volta allo scritto citato nella nota precedente.

[220] Le Corti erano composte (art. 6) da un presidente e da quattro giudici popolari. Il presidente, togato, veniva nominato dal primo presidente della Corte d'appello; i giudici popolari erano estratti a sorte da liste, presentate dai CLN, di cento cittadini «d'illibata condotta morale e politica», ridotti a cinquanta dal presidente del Tribunale (art. 5). I CLN potevano anche designare a far parte dell'ufficio del pubblico ministero «avvocati d'illibata condotta morale, d'ineccepibili precedenti politici e di provata capacità» (art. 10). (Per un giudizio critico sull'opera dei giudici popolari, specie nell'ultima fase di vita delle corti, v. A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., pp. 341 e 356 e seguenti). Secondo il già citato decreto del CLNAI del 25 aprile la funzione inquirente era affidata alle «commissioni di giustizia», quella giudicante alle «Corti d'Assise del

per i massimi gerarchi civili e militari della RSI, allo scopo evidente di tagliar corto nelle interpretazioni del reato di collaborazionismo. Ma subito ci si chiese: presunzioni *juris et de jure o juris tantum?* Se in un momento iniziale sembrò valida la prima interpretazione, ben presto cominciò l'opera di relativizzazione, fino al totale svuotamento del concetto stesso di presunzione.

Darò pochi esempi di sentenze in materia di collaborazionismo, premettendo che, se per i fascisti pre-25 luglio la magistratura poteva anche ritenere di interpretare gli spiriti qualunquistici di parte notevole dei ceti borghesi soprattutto meridionali, per i fascisti repubblicani e per i collaborazionisti essa compì una vera e perfida violenza contro la coscienza della sicura maggioranza delle popolazioni che erano state soggette alla RSI e alla occupazione tedesca. Scelgo fra le sentenze della Cassazione, che diede il definitivo colpo di spugna su quanto era pur stato operato in prima istanza. Il 10 dicembre 1946 la Suprema corte elaborò la massima secondo cui

«come non costituisce reato l'adesione all'esercito repubblicano fascista così non può costituirlo l'attività di un generale comandante una divisione in Germania per la preparazione tecnica e morale dei soldati, costituendo l'adempimento necessario di quell'adesione».

Qui la contorsione logica è davvero singolare: da una parte, dichiarando che l'adesione all'esercito della RSI non è di per sé reato, si lascia intendere che reato possa divenirlo in concorrenza con qualche altra più grave circostanza; dall'altra, quando poi la circostanza è accertata, la si considera null'altro che una necessaria conseguenza del fatto non punibile e quindi non punibile essa stessa. Concetto Pettinato, direttore di «La Stampa» repubblichina, aveva scritto, quando le cose volgevano al peggio, un articolo che invitava gli italiani a darsi la mano al di sopra delle baionette straniere; e i fascisti lo avevano licenziato. La Cassazione pagò puntualmente quella sudicia cambiale: «Non costituisce reato di collaborazione, per difetto di dolo, la propaganda giornalistica svolta per la Repubblica sociale italiana, ma nell'esclusivo interesse del Paese, al di sopra di ogni preconcetta ideologia e di ogni faziosità» (processo contro Pettinato, 9 gennaio 1947).

«I reparti della Guardia nazionale repubblicana –, sentenziò ancora la Suprema Corte (processo contro Renato Ricci, 7 dicembre 1949) –, anche se parteciparono alla lotta antipartigiana sono da considerarsi ugualmente di polizia interna, e il loro

---

Popolo e durante lo stato di emergenza ai Tribunali di guerra» (art. 1). Le Corti d'assise del popolo sarebbero state composte da «un presidente designato dal CLN provinciale d'intesa col primo presidente della Corte d'Appello» e da quattro giurati da sorteggiare fra i nomi di liste presentate dai partiti del CLN stesso» (artt. 18-21).

comandante generale – quale appunto era stato il Ricci – va ritenuto null'altro che capo del corpo di polizia interna»[221].

Il punto di arrivo di questa avvilente vicenda sarà la sentenza del Tribunale supremo militare del 26 aprile 1954, alla quale abbiamo accennato in chiusura del paragrafo sulla Repubblica sociale[222]. Giudicando su un ricorso del comandante della legione Tagliamento e di altri, condannati per l'uccisione di 102 partigiani, il Tribunale cominciò con l'affermare che nel Sud «la sovranità di fatto, o meglio l'autorità del potere legale» era nelle mani degli alleati occupanti i quali, permanendo lo stato di guerra, erano «sempre giuridicamente il nemico». Perciò mentre nel Sud il regio governo esercitava il potere *sub condicione*, nel Nord «l'autorità del potere legale era colà in altre mani», e la RSI continuava ad applicare le leggi dell'ordinamento giuridico preesistente con gli stessi mezzi: prefetti, organi giurisdizionali ed esecutivi, forze armate, pubblica sicurezza. E non basta: mentre il governo del Sud aveva *de jure* preclusa ogni indipendenza, così non era per la RSI «che emanava le sue leggi e i suoi decreti senza l'autorizzazione dell'alleato tedesco». Ciò premesso, ecco le conclusioni che traeva il Tribunale supremo:

«1) I combattenti della RSI hanno diritto ad essere riconosciuti come belligeranti; 2) gli appartenenti alle formazioni partigiane non hanno diritto alla qualifica di belligeranti perché non portavano segni distintivi riconoscibili a distanza, né erano assoggettati alla legge penale militare; 3) la RSI era soltanto un governo di fatto, ma poteva anche essere considerata, per errore, un governo legittimo (...); 4) i combattenti della Repubblica di Salò, quali appartenenti a formazioni belligeranti, dovevano obbedienza agli ordini impartiti dai loro superiori legittimi, e ai fini della loro responsabilità penale hanno diritto alla discriminazione dell'adempimento di un dovere. Pertanto la fucilazione di persone non belligeranti, quali erano i partigiani, per ordine di un comandante al quale doveva riconoscersi autorità legittima, non è punibile; 5) non essendo punibile a titolo di omicidio la uccisione di partigiani, deve essere applicata l'amnistia del 22 giugno 1946 al reato di collaborazionismo, quando non esistano altre cause ostative della stessa».

Il più volte citato decreto del 27 luglio 1944 conteneva altre norme, poi varie volte modificate, alle quali possiamo appena accennare: decadenza dei

---

[221] Un grottesco esempio è rappresentato dalla seguente sentenza della Suprema corte: «Qualora una squadra di rastrellamento intenda procedere solamente all'arresto di partigiani, con esclusione di volontà omicida, e, per intimorire i partigiani stessi, taluno dei militi spari in aria alcuni colpi, non può il giudice condannare tutti i partecipanti alla squadra per omicidio volontario, se a quei colpi sparati in aria i partigiani rispondano con altri colpi, in modo che determinasi una sparatoria nella quale uno di essi partigiani sia ucciso, ad opera del milite della GNR» (processo contro Aretano, 27 febbraio 1947).

[222] Su di essa cfr. anche A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., pp. 372-374.

senatori, esclusione temporanea dei fascisti dai pubblici uffici e dai diritti politici[223], confisca dei beni e avocazione dei profitti di regime (di ben scarsa efficacia pratica). Dobbiamo piuttosto concludere questa parte sull'aspetto penale delle sanzioni contro il fascismo ricordando l'amnistia concessa con decreto presidenziale 22 giugno 1946 n. 4, subito dopo la vittoria della Repubblica. Il quadro politico generale in cui fu presa la decisione è sufficientemente noto; meno nota l'azione svolta da Togliatti nel periodo della sua permanenza al Ministero della giustizia. In attesa che il Neppi Modona ci dia i risultati delle sue nuove ricerche, ci limiteremo a poche osservazioni. Che a un certo punto potesse essere politicamente opportuno qualche provvedimento di clemenza era cosa sulla quale molti erano disposti a concordare. Esisteva il problema di non rigettare troppi italiani nelle braccia del fascismo, tanto più che le sanzioni, per quel che avevano funzionato, avevano colpito più in basso che in alto[224]. Ed esisteva anche il problema dei molti partigiani imprigionati o incriminati, ai quali occorreva in qualche modo provvedere, anche se l'abbinare i due problemi già costituiva una concessione pericolosa e, in definitiva, umiliante[225]. Ma il modo in cui l'amnistia, nonostante la volontà espressa da Togliatti nella *Relazione* di non includervi i delitti più gravi, fu formulata e poi applicata non poteva essere peggiore. Per il primo aspetto la responsabilità è dei politici e dei tecnici del Ministero della giustizia; per il secondo, ancora una volta, della magistratura. Il risultato fu che l'amnistia, la quale, come aveva scritto Togliatti nella citata *Relazione*, avrebbe voluto essere un «atto di clemenza» e «in pari tempo di forza e di fiducia nei destini del Paese», si risolse in una prova di debolezza, e i beneficiati non serbarono certo molta riconoscenza a Togliatti e agli sprovveduti antifascisti.

---

[223] Questa norma passò poi in parte nelle disposizioni transitorie e finali della Costituzione: la disposizione XII affidò infatti alla legge ordinaria il compito di stabilire, per non più di un quinquennio, limitazioni all'elettorato attivo e passivo dei «capi responsabili del regime fascista».

[224] Nella *Relazione* al decreto, Togliatti scriveva che la repubblica doveva fin dai suoi primi passi presentarsi «come il regime della pacificazione e conciliazione di tutti i buoni italiani» (cfr. *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana*, 1946, I, p. 9).

[225] La *Relazione* di Togliatti, a p. 10, così si esprimeva al riguardo: «Si è partiti qui dalla considerazione che non sarebbe giusto perseguire e punire atti – anche gravi – commessi, per una specie di forza d'inerzia del movimento insurrezionale antifascista, anche dopo che i singoli territori erano passati all'Amministrazione alleata». Per quanto riguarda i partigiani, vanno comunque tenuti presenti anche l'amnistia e il condono «per reati militari», concessi con decreto luogotenenziale 29 marzo 1946, n. 132, ed estesi, con l'art. 15 del decreto del 22 giugno, ai reati compiuti a tutto il 18 giugno 1946. Per estinguere, a loro volta, «reati politici antifascisti» erano stati necessari due decreti: del 5 aprile 1944, n. 96 e del 17 novembre 1945, n. 719.

Fra le cause ostative, come si dice in gergo tecnico, all'applicazione dell'amnistia, il decreto poneva l'aver rivestito «elevate funzioni di direzione civile o politica o di comando militare». Ecco un esempio – scontato, possiamo ormai dire – di come la Cassazione intese la norma (20 luglio 1951: ricorso di Alberto Zaccherini, che era stato capo della provincia a Como, Forlì, Ravenna e Novara):

«Gli atti concreti debbono, per la sussistenza della causa ostativa, collegarsi, con un necessario rapporto di causalità, con le funzioni attribuite ed esercitate. Ora, la convocazione di un tribunale militare straordinario non rientrava nelle attribuzioni del capo della provincia ed egli avrebbe potuto declinare l'incarico proveniente dall'alto; mancando perciò il rapporto di causalità con le funzioni attribuite per legge al capo della provincia, le elevate funzioni non possono, nel caso, considerarsi causa ostativa dell'amnistia».

Dove è particolarmente da notare la spregiudicata inversione dell'argomento dell'obbedienza comunque dovuta agli ordini superiori, tante volte usato per assolvere i peggiori criminali.

La causa ostativa che doveva farsi la fama più trista fu quella che parlava di «sevizie particolarmente efferate». Riesce difficile comprendere come a persone immuni da sadismo possono essere sembrate troppo poco le sevizie e troppo poco ancora la loro efferatezza, sì da richiedere che quella fosse «particolare». Ma la magistratura e, come di consueto, soprattutto la Cassazione, andarono ancora oltre. La Suprema corte arricchì infatti il suo massimario stabilendo che non costituiscono sevizie particolarmente efferate: «Le torture di un partigiano che fu sospeso al soffitto con le mani ed i polsi legati, facendogli fare da pendolo, e che fu colpito ad ogni oscillazione con pugni e calci per costringerlo ad accusare i propri compagni» (17 dicembre 1946); «il torcimento dei genitali, e l'applicazione alla testa di un partigiano di un cerchio di ferro, che veniva gradualmente ristretto» (7 luglio 1947); «le applicazioni elettriche fatte con un comune telefono da campo con voltaggio che variava a seconda dei giri di manovella e della rapidità dei giri stessi, che non produssero lesioni e non furono sufficienti ad estorcere confessioni»: era infatti da «ritenere che esse furono fatte soltanto a scopo intimidatorio e non per bestiale insensibilità come si sarebbe dovuto ritenere se tali applicazioni fossero avvenute a mezzo della corrente ordinaria» (sentenza del 4 febbraio 1947, che stabilisce dunque il principio che la resistenza fisica e morale del seviziato esonera dalle sue responsabilità il seviziatore); il fatto di un capitano delle brigate nere che dopo l'interrogatorio di una partigiana la fece «possedere dai suoi militi, uno dopo l'altro, bendata e con le mani legate», perché «tale fatto bestiale non costituisce sevizie, ma solo la massima offesa all'onore e al pudore della donna» (12 marzo 1947). Massima riassuntiva fu quella formulata il 7 marzo 1951: «Sevizia particolarmente efferata è soltanto quella che, per la sua atrocità, fa orrore a coloro stessi che dalle torture non siano alieni».

Così il cerchio si chiudeva, e giudice della particolare efferatezza delle sevizie diventava il seviziatore stesso, di cui la Suprema corte si limitava a recepire il giudizio.

Di contro, l'amnistia fu applicata ai partigiani con restrittivo malanimo. La Cassazione usò ancora una volta, e in senso opposto, il criterio del nesso causale, e stabilì (12 gennaio 1948) che il partigiano, per fruire dell'amnistia, doveva aver compiuto singolarmente «atti idonei a frustrare l'attività bellica del nemico». E in concreto negò, ad esempio, l'amnistia, per i reati connessi, «a chi ha ricoverato individui ricercati dalle SS, ha svolto azioni di collegamento e di propaganda, e mediante le sue prestazioni ha reso possibili diverse azioni di sabotaggio» (7 maggio 1949). Il Battaglia – dalla cui opera abbiamo tratto le citazioni subito precedenti – ricorda anche che fra la Presidenza del consiglio che aveva riconosciuto la qualifica di partigiano e la pubblica sicurezza e i carabinieri che la negavano parlando invece di «associazione a delinquere», la magistratura dette in genere ragione ai secondi, che «o non si trovavano sul luogo o avevano militato nel campo opposto»[226]. Questo modo di applicare l'amnistia fu integrato dai processi intentati contro i partigiani per le loro azioni di guerra: processi conclusisi o con la condanna o con lunghissime detenzioni preventive – fino a quattro anni – prima della assoluzione con formula piena[227].

Quando si leggono le sentenze di cui abbiamo offerto un ristretto campione viene da chiedersi come sia stato possibile, da parte di un paese civile, tollerare che la giustizia venisse amministrata da magistrati capaci di simili aberrazioni. Sappiamo bene come la risposta sia da argomentare in termini sociali e politici. Vorrei tuttavia aggiungere una considerazione che integra lo stesso discorso storico-politico e l'analisi abbozzata nelle pagine precedenti. Il desiderio di seppellire il ricordo delle sofferenze e delle atrocità patite o commesse è un sentimento vitale. Scagliarsi moralisticamente contro di esso non ha molto senso; e chi lo fa viene prima o poi tacciato di durezza settaria[228]. Il carattere disumano della nostra società sta tuttavia

---

[226] Si veda A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica*, in *Dieci anni dopo* ... cit., pp. 362 e seguenti.

[227] Cfr. ancora *ibid.*, pp. 363-372, dove fra le altre si cita una sentenza della Corte d'assise di Treviso, confermata dalla Cassazione il 2 dicembre 1946, che condannò per rapina alcuni partigiani che avevano requisito vettovaglie, in base alla considerazione che se nella zona vi fosse stato l'esercito regolare la requisizione non sarebbe stata necessaria.

[228] Si confronti quanto scrive il Michel sul rapido capovolgimento verificatosi in Francia dopo l'ondata epuratrice seguita alla Liberazione: nell'opinione pubblica si diffuse presto «un tel désir généralisé d'oubli et d'union que les Résistants, toujours mus, mais à contre-courant cette fois, par leur passion de justice et leur soif de pureté, seraient dénoncés, par les coupables, souvent sauvés grâce à eux, comme des fanatiques passionnés et cruels» (H. MICHEL, *Les courants de pensée* ... cit., p. 350).

anche in questo: che impedisce di dimenticare, o far pagare l'oblio col renderci corresponsabili del mantenimento di uno stato di cose sempre capace di generare nuovi disastri. Anzi, questi tanto più facilmente potranno essere imposti, quanto più si sarà offuscata la memoria di quelli precedenti. Cosicché sembra difficile sfuggire al dilemma: o condanna alla sofferenza del non dimenticare, o sfruttamento del desiderio di oblio per creare le condizioni di nuove sofferenze.

11. L'epurazione della pubblica amministrazione

La parte amministrativa delle sanzioni contro il fascismo – l'epurazione in senso stretto – avrebbe dovuto essere con particolare evidenza finalizzata alla costruzione di uno Stato nuovo o almeno profondamente rinnovato. Ma proprio su questo terreno la «continuità dello Stato» celebrò uno dei suoi maggiori successi. A prima vista, l'obiettivo di purificare la pubblica amministrazione dagli inquinamenti fascisti e restaurarla nelle sue funzioni di corretto e incolore braccio secolare del potere politico legittimamente costituito, poteva sembrare che favorisse una drastica epurazione di tutti i compromessi. Ma ben presto ci si rese conto che questa logica, portata alle sue estreme conseguenze, avrebbe messo in discussione l'intero apparato amministrativo[229]. Si preferì allora ripiegare sulla distinzione fra la massa dei fedeli servitori dello Stato, degni comunque di rispetto, e i pochi servi sfacciati e corrotti del fascismo in quanto tale. L'ideologia della burocrazia come corpo adiaforo rispetto alla politica fu così utilizzata per insabbiare l'opera epuratrice: erano finalmente finiti i tempi – si fece comprendere – in cui un partito politico poteva permettersi di imporre le sue scelte faziose a una pubblica amministrazione desiderosa solo di servire lo Stato senza aggettivi[230]. Così anche in questo campo una defascistizzazione superficialmente intesa come spoliticizzazione (l'antico pregiudizio che politica è sinonimo di faziosità) avrebbe favorito la

---

[229] Di quanto fosse difficile seguire fino in fondo questa logica fornì un esempio la discussione svoltasi in seno al CLN ligure il 7 febbraio 1945. Il rappresentante comunista aveva fatto presente «che la polizia non può offrire alcuna garanzia per mantenere l'ordine pubblico» e aveva ritenuto che «l'ordine pubblico dovrebbe essere affidato al Comando dei partigiani». Si opposero non solo il rappresentante liberale ma anche quello del partito d'azione. Proprio quest'ultimo osservò «che la necessaria ed inevitabile epurazione non può per questo far pensare a distruggere e ad accantonare l'organizzazione» (verbale in ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE, *CLNAI*, b. 6, fasc. 1, s.fasc. 2, ora in *Resistenza e ricostruzione in Liguria* ... cit. p. 198 e seguenti).

[230] È stato giustamente osservato che «la classe dirigente amministrativa nell'accettare un'ideologia che le attribuisce carattere subalterno ha però un corrispettivo proprio nell'immunità che essa si guadagna nei confronti della società e della politica attraverso il controllo interno dell'accesso, delle carriere e del posto» (A. CARACCIOLO – S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati* ... cit., p. 603 e seguenti).

sussistenza degli apparati che nel fascismo si erano perfettamente integrati; e coloro cui ripugnava questo salvataggio sarebbero stati additati essi quasi come fascisti dal segno cambiato[231]. La base ideologica e di massa del centrismo degasperiano nasce anche su questo terreno.

Non va d'altro canto dimenticato – e tutto il discorso che conduciamo invita a non dimenticarlo – che il problema della utilizzazione e/o rinnovo dei vecchi apparati amministrativi è un problema arduo, col quale si sono scontrati gruppi dirigenti rivoluzionari impadronitisi del potere con ben altra incisività di quella che fu possibile all'ala democristiana della Resistenza italiana. Un documento comunista volto a dare istruzioni sul comportamento da tenere negli organismi amministrativi dei territori appena liberati incitava ad esempio a una «epurazione radicale» e rapida, ma riconosceva anche che «i nostri compagni conoscono ancora troppo poco l'ingranaggio amministrativo e rischierebbero di commettere errori», e che, di conseguenza, «noi non possiamo amministrare se non col consenso del complesso del corpo attuale di funzionari e impiegati i quali debbono sentirsi di [*sic*] avere una direzione energica e severa, ma giusta e animata da spirito di comprensione». Gli impiegati, proseguiva il documento, furono obbligati ad iscriversi al PNF: di ciò era indispensabile tener conto, cosicché se

«in certi casi saranno necessari oculati controlli, molte saranno le utili collaborazioni che si potranno stabilire (...). Resta inteso che i posti rappresentativi (come quello per esempio di segretario comunale) dovranno essere tenuti da elementi antifascisti e da uomini di assoluta fiducia del CLN»

mentre uomini politicamente sicuri dovranno essere messi in grado, partecipando al lavoro amministrativo degli uffici, di acquistare «la necessaria pratica in materia». Il documento era, come si vede, ispirato da una notevole dose di realismo; partiva però dal troppo ottimistico presupposto che fosse possibile, nell'opera di governo che ci si accingeva a compiere, porsi dal «punto di vista del proletariato che, come avanguardia della lotta di liberazione, diventa classe di governo, alla testa delle altre classi nell'unione nazionale creatasi nel CLN»[232].

Le norme sull'epurazione sono più numerose e sminuzzate di quelle sulle sanzioni penali. Riassumerle qui tutte non è possibile, anche perché la

---

[231] Rinviamo, per tutti, come espressione del clima da cui scaturiva il giudizio cui accenno nel testo, al paragone che Andreotti fece fra la violenza degli squadristi e quella dei partigiani indicati come chi «anche oggi organizza squadre armate e fa, fuor d'ogni dubbio, affidamento sulla efficacia del piombo dei fucili» (G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci* ... cit., p. 15).

[232] Il documento additava anche i settori d'immediato interesse della popolazione nei quali – secondo la linea cui abbiamo già accennato – occorreva prendere misure urgenti e concrete senza «grandi progetti avveniristici» e senza «anticipare ciò che deve essere risolto dall'Assemblea Costituente», dove peraltro – precisava ancora il documen-

farraginosità dell'esposizione potrebbe trovare adeguato compenso solo in un parallelo analitico esame dell'applicazione che esse trovarono e dei risultati finali di tutto il processo: cose, come ho avvertito all'inizio, impossibili allo stato attuale delle ricerche. Il testo principale è comunque, anche sotto questo profilo, il decreto legislativo luogotenenziale del 27 luglio 1944, il cui titolo II riguarda appunto l'«epurazione dell'Amministrazione» non solo dello Stato, ma anche degli enti pubblici territoriali e non territoriali, delle aziende pubbliche e di quelle private concessionarie di pubblici servizi. L'articolo 12 dichiarava che non poteva sussistere il rapporto d'impiego con coloro che «specialmente in alti gradi, col partecipare attivamente alla vita politica del fascismo o con manifestazioni ripetute di apologia fascista si sono mostrati indegni di servire lo Stato» e con «coloro che, anche nei gradi minori, hanno conseguito nomine od avanzamenti per il favore del partito o dei gerarchi fascisti». Gli articoli 13-17 ordinavano l'allontanamento di tutti coloro che avessero «dato prova di faziosità fascista o della incapacità o del malcostume introdotti dal fascismo nelle pubbliche amministrazioni», degli squadristi, sciarpe littorio ecc., degli aderenti alla RSI, con discriminazioni a favore di chi non avesse «dato prova di settarietà e d'intemperanza fascista», avesse combattuto i tedeschi o, se aderente alla RSI, avesse in qualche modo collaborato con la Resistenza[233].

Colpire in alto ed indulgere in basso: su questa linea ci fu ampia e fin troppo facile convergenza programmatica. Per ottenere risultati sicuri in questa direzione sarebbe stato soprattutto necessario stabilire presunzioni assolute di responsabilità per i più alti gradi della gerarchia e procedere di conseguenza al loro automatico allontanamento dall'amministrazione. Su que-

---

to – i partiti godranno di tanto maggiore autorità quanto più avranno contribuito a risolvere gli impellenti problemi dell'oggi. Si aveva anche cura di avvertire che la legge comunale e provinciale prefascista serviva soltanto come punto di riferimento (il documento fu indirizzato il 18 settembre 1944 dal Triumvirato regionale Emilia-Romagna «ai Comitati federali» e «ai compagni chiamati a coprire cariche pubbliche»; è conservato in ISTITUTO PER LA STORIA DELLA RESISTENZA, Ravenna, *Fondo C*, b. LXIX, fasc. i). Un «rapportino settimanale» del 15 marzo 1945, senza autore e destinatario, ma da attribuire all'organizzazione militare comunista, darà «degli uffici della prefettura e, in genere, del ceto impiegatizio» un quadro assai squallido. Gli impiegati sono descritti come freddi, grigi, scettici: «Anche i partigiani si sacrificano inutilmente – dicono –, tanto noi non ci risolleveremo più (...) Aspireranno poi questi partigiani – aggiungono – a una sistemazione finanziaria come ricompensa del loro operato?» (ISTITUTO PER LA STORIA DELLA RESISTENZA, Ravenna, *Fondo C*, b. CXXI, fasc. c).

[233] Il giudizio di epurazione era affidato in primo grado a commissioni costituite presso i singoli ministeri ed enti; in secondo grado a una «Commissione centrale nominata dal presidente del Consiglio dei ministri e composta di un presidente, di due magistrati dell'ordine giudiziario o amministrativo in servizio o a riposo, di due funzionari delle Amministrazioni centrali e di due membri, designati dall'Alto commissario per le sanzioni contro il fascismo» (artt. 18-20).

sta strada si mise in parte il decreto luogotenenziale dell'11 ottobre 1944, n. 257, che dava facoltà al governo di dispensare dal servizio i dipendenti civili e militari dal grado I al grado IV (fino al livello cioè di direttore generale o prefetto), anche in pendenza del giudizio di epurazione[234]. Più nette le proposte elaborate al Nord dopo il 25 aprile 1945, le quali partivano dal presupposto che «la burocrazia, quasi una casta chiusa, è la meno indicata ad epurare se stessa, e soprattutto dal centro». Il documento in cui si leggono queste parole chiedeva che tutti i funzionari dal grado I al IV venissero considerati epurandi, rigettando su di loro l'onere di provare il contrario. Un altro documento di poco successivo affermava con chiarezza il principio di una epurazione «mediante decadenze automatiche per categorie, e i gradi inferiori comprensivi degli elementi più popolari perseguibili individualmente solo nei casi di grave faziosità»; questo «in vista del recupero delle masse, a tutti gli effetti: nazionali, politici e tecnici»[235]. Si deve evidentemente anche a queste pressioni provenienti dal Nord l'emanazione il 9 novembre 1945 di un ulteriore decreto luogotenenziale (n.702), che allargò fino al grado VII la facoltà attribuita al governo dal decreto dell'11 ottobre e la concesse senza limiti di grado nei casi degli impiegati che avevano prestato servizio «alle dipendenze del tedesco invasore» e che si erano particolarmente compromessi con la RSI. Questo fu il culmine toccato dalla legislazione, e non a caso viene considerato uno dei motivi che accelerarono la crisi del governo Parri. Nella realtà, e in misura crescente, le cose continuarono ad andare in modo diverso, tanto che la legislazione stessa finirà con l'adeguarsi, giungendo a consentire – decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48; legge 14 maggio 1949, n. 326 – la revoca dei provvedimenti di epurazione.

Un commento che Valiani ha fatto relativamente agli alleati, ma che può essere esteso anche alle forze conservatrici italiane, esprime abbastanza bene l'aspetto più evidente della vicenda: prima impedire l'epurazione dei «pesci grossi», poi spargere lacrime sull'ingiustizia patita dai «pesci piccoli»[236]. Testi-

---

[234] Il decreto incluse anche una norma rivolta al futuro: concedeva cioè all'alto commissario per le sanzioni contro il fascismo la facoltà di opporsi alle nomine ai primi quattro gradi del personale statale (art. 7).

[235] Cfr. le due relazioni del settembre 1945 citate *supra* a nota 189. Nella relazione sull'incontro romano si legge anche la richiesta di adottare come unica sanzione la dispensa dal servizio: inutile e sciocco, si osservava giustamente, colpire e rendersi nemici coloro che si lasciano nell'amministrazione. Valiani racconta di una inascoltata proposta di La Malfa – fatta poco dopo il 25 aprile – di sospendere, fino alla Costituente, lo stato giuridico di tutti i funzionari delle pubbliche amministrazioni e licenziare quindi per via diretta coloro che «si fossero rivelati moralmente o tecnicamente non all'altezza dei nuovi tempi di democrazia» (L. VALIANI, *L'avvento di De Gasperi. Tre anni di politica italiana*, Torino, De Silva, 1949, p. 22).

[236] Cfr. *ibid.*, p. 33.

monianze sconfortanti sull'andamento dell'epurazione durante i governi Bonomi emergono dal ricordato saggio di Elena Aga Rossi e dai documenti da lei pubblicati (fra l'altro Aga Rossi ricorda il largo uso che gli alleati fecero del potere di dichiarare «indispensabili», per sottrarli all'epurazione, i tecnici e gli esperti da loro utilizzati)[237]. Da parte nostra vogliamo aggiungere soltanto la menzione di un giornale di Firenze, «Il Seme», che dedica molto spazio alla critica, ora indignata ora sconsolata, del modo in cui stava avvenendo l'epurazione[238]. Ma ripetiamo di non essere in grado di condurre un discorso completo ed analitico[239]. Possiamo soltanto abbozzare alcune osservazioni di carattere generale.

La prima è che in ogni discorso sull'epurazione va tenuto conto di quella che suole chiamarsi la vischiosità della burocrazia. Anche se si fosse attuato il corretto principio del colpire in alto e indulgere in basso, non sarebbe stato facile ovviare al fatto che negli anni successivi sarebbero pervenuti agli

---

[237] Cfr E. AGA ROSSI, *La situazione politica ed economica* ... cit., soprattutto pp. 18-21. Emilio Lussu aveva previsto il salvataggio dei «tecnici» quando aveva scritto: «Meglio valersi d'inesperti che lasciare ai posti di comando autentici gerarchi che saboterebbero la ricostruzione, o girella che voltando casacca renderebbero ridicolo il nuovo regime con l'enfasi della metamorfosi» (*La ricostruzione dello Stato* ... cit., p. 10).

[238] Ad esempio, il 30 novembre 1944: «Un grande senso di sfiducia e di delusione serpeggia nel popolo, che vede tuttora ai posti di comando i soliti loschi figuri del fascismo» (articolo *Epurazione*). «Il Seme» uscì a Firenze dal 30 novembre 1944 al 18 febbraio 1945 (clandestinamente, perché gli alleati non avevano concesso l'autorizzazione). Aveva per sottotitolo «Giornale socialista» e, nell'articolo di presentazione del primo numero, si dichiarava «espressione non di partito, ma di un gruppo di spiriti liberi» (ringrazio Rosalia Tolu Manno per avermi dato queste notizie).

[239] Nella lettera di dimissioni da alto commissario, che inviò il 5 gennaio 1945 a Bonomi, Sforza fornì le seguenti cifre sull'opera svolta fino a quella data. Punizione dei delitti: 3000 investigazioni compiute; 1013 processi trasmessi alla magistratura ordinaria o militare; 225 processi istruiti completamente dall'alto commissario. Epurazione dell'amministrazione: erano state costituite 160 commissioni di primo grado, che avevano emesso 3210 sentenze, di cui 539 di dispensa dal servizio, 1316 di sanzioni minori e 1355 di proscioglimento; si erano avuti 162 appelli contro i proscioglimenti da parte dell'alto commissario aggiunto. Profitti di regime: 3006 istruttorie e 334 sequestri. Sforza arricchiva le cifre con due osservazioni: «A volte mi son domandato io stesso se non era ipocrisia colpire i soli impiegati quasi fossero i soli colpevoli»; e «nel Nord, dopo la guerra civile, non si rischierà più di incontrarci col fascista che fu di buona fede (...); castighi ed epurazione saranno dunque infinitamente più facili e rapidi»: che era aspettativa largamente diffusa (la lettera di Sforza è conservata in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, 1944-1947*, b. 100, fasc. 1-7/10124/4-1; si veda anche l'opuscolo C. SFORZA, *Le sanzioni contro il fascismo, quel che si è fatto e quel che deve farsi. Dichiarazioni e documenti inediti*, Roma, Edizioni Roma, 1945). I dati che Mauro Scoccimarro, alto commissario aggiunto per l'epurazione, fornì in una *Relazione sull'attività svolta dal 15 agosto al 31 dicembre 1944*, stampata a Roma a cura dello stesso alto commissario aggiunto, differiscono notevolmente da quelli offerti da Sforza: il che ci conferma la difficoltà di un discorso rigoroso. Quanto all'opera svolta direttamente dall'AMG, possiamo offrire un ancor più ristretto campione. In Sicilia gli alleati comunicarono al subentrante governo italiano che «avevano arrestato 1556 fascisti. Di questi 971

alti gradi proprio i funzionari nati e formatisi sotto il fascismo (così come almeno nei primi anni del fascismo, gli alti funzionari erano stati quasi tutti di formazione giolittiana)[240]. Solo nei limiti in cui questi giovani funzionari avevano partecipato al moto di rinnovamento della parte più viva e dinamica del paese e solo nella misura in cui il ceto di governo avesse mostrato di voler valorizzare quella esperienza, essi avrebbero potuto, col tempo, portare al vertice della burocrazia uno stile diverso e più democratico; ma quei limiti non erano stati molto ampi, e quella misura sarà ancor più ristretta.

La seconda osservazione è uno dei possibili corollari della prima e spinge a un paragone, su un punto particolare, con gli anni immediatamente seguiti all'Unità. Chi legge i rapporti delle autorità prefettizie e di polizia del giovane regno nota quanto schietta fosse la diffidenza con cui i funzionari, tutti di vecchia scuola, subalpina e no, guardavano a coloro, garibaldini e democratici, che pure erano stati parte attiva nella formazione dello Stato al cui servizio quei funzionari erano. Un fenomeno analogo di messa in sospettata mora – al di là dei casi persecutori cui ho accennato prima – di partigiani e resistenti è sicuramente riscontrabile nella burocrazia dell'era degasperiana e oltre. La polemica sulla Resistenza – o sul Risorgimento – «traditi» ha tratto stimolo anche da questo comportamento dell'apparato amministrativo.

Una terza osservazione sposta il discorso fuori dall'ambito amministrativo e immediatamente politico. Possiamo schematizzarla così: se in Italia ci fosse stato il pieno impiego (o quasi), l'epurazione non avrebbe mobilitato in misura così ampia e politicamente sfruttabile il pietismo dei ceti piccolo-borghesi a favore degli epurati. Sappiamo del resto che la mancanza di quella condizione è tuttora uno degli ostacoli più forti a una seria riforma della pubblica amministrazione; e abbiamo già sommariamente accennato ai motivi strutturali che sono sottesi a questo fatto.

Il discorso fin qui condotto si riferisce in prevalenza all'amministrazione dello Stato in senso stretto. Esso sarebbe già in parte diverso se investisse anche il personale degli enti locali; più profondamente diverso a volerlo allar-

---

furono scagionati, perdonati o condannati con la condizionale. 7234 altri «casi di fascisti» erano sotto inchiesta e furono affidati al governo italiano per la relativa istruttoria» (cfr. L. MERCURI, *La Sicilia e gli Alleati*, in «Storia contemporanea» III (1972), p. 953, dove si rinvia a J.A. HEARST JR., *The Evolution of Allied Military Government Policy in Italy*, tesi Ph. d., Columbia University, New York, 1960). Harris esprime il giudizio che la rimozione dei fascisti fu in Calabria e in Basilicata «rather easier than it was in Sicily» e fornisce i seguenti dati sui podestà allontanati dall'AMG: provincia di Reggio Calabria 70 su 89, di Catanzaro 100 su 154, di Cosenza 93 su 152, di Matera 27 su 32, di Potenza 70 su 91 (cfr. C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 72 e seguenti).

[240] Carlo Scorza aveva scritto in un rapporto a Mussolini del 7 giugno 1943: «Mentre la burocrazia dei gradi inferiori è generalmente onesta e fascista, quella dei gradi superiori non è, generalmente, né onesta né fascista» (citato in F.W. DEAKIN, *Storia della Repubblica di Salò* ... cit., p. 325). La forzatura è evidente; l'osservazione va comunque collegata con l'altra di Scorza che ho già citato.

gare agli impiegati e funzionari di quella miriade di enti pubblici non territoriali che avevano proliferato proprio durante il fascismo, come dovremo ricordare in chiusura della nostra esposizione. È questo peraltro un settore nel quale più che mai mancano ricerche preliminari. Possiamo solo ricordarne l'esistenza, suggerendo l'ipotesi che fra la burocrazia di questi enti vanno probabilmente ricercati sia gli elementi più smaccatamente fascisti (anche il fascismo aveva un suo «sottogoverno»)[241] sia gli elementi più «tecnici».

All'andamento dell'epurazione dell'apparato statale va infine riconosciuto un valore emblematico rispetto all'andamento di quella degli albi professionali e delle aziende private[242]. Se lo Stato non aveva la forza di epurare se stesso, come poteva pretendere di epurare gli altri soggetti? E in effetti non solo nulla pretese, ma affossò le richieste che provenivano nette dalla classe operaia. È questo però un tema che meriterebbe una trattazione a parte.

Prima di abbandonare questo argomento è bene accennare a quella che avrebbe dovuto essere la controparte attiva dell'epurazione in seno a uno dei settori più importanti dell'apparato statale, le forze armate. Mi riferisco ai progetti d'immissione dei partigiani nell'esercito e nella polizia.

Se c'era un'istituzione che l'8 settembre si era dissolta in modo sfacciato e insieme tragico di fronte agli occhi di tutti gli italiani, questa era l'esercito. Nella stampa e nei documenti della Resistenza non è raro leggere espressioni come «dissolto regio esercito», «ex regio esercito», e simili; e lo stesso Togliatti intitolava uno dei paragrafi dell'articolo scritto per la «Pravda» a commento della conferenza di Mosca dell'ottobre 1943 con le parole: «L'esercito fascista non esiste più! sta per prendere le armi l'esercito dei patrioti italiani»[243]. Soprattutto, è facile trovare testimonianze del profondo distacco – vi abbiamo già accennato – che i partigiani avvertivano fra la propria esperienza e quella della vecchia e squallida *naja*. È anche possibile

---

[241] «Il Popolo», edizione romana, 23 gennaio 1944, aveva parlato di «quella certa burocrazia marginale, d'origine e nomina prevalentemente fascista, annidata nei vari gabinetti e in organismi e organizzazioni più marcatamente fascisti, senza con questo escludere che sapesse e potesse bene insinuarsi anche tra la burocrazia «tradizionale» e non vi trovasse – meno spesso però di quanto a prima vista sembri – terreno favorevole» (articolo *L'aria e il respiro*, a firma «L'uomo della strada»).

[242] «L'epurazione sarebbe in definitiva una commedia se si arrestasse alle porte del Quirinale e dei consigli d'amministrazione, e questo non è tempo di commedie» disse Nenni a Napoli il 3 settembre 1944, dopo aver denunciato l'esistenza ancora di troppi prefetti fascisti e di gerarchi fascisti in posti di comando (P. NENNI, *Che cosa vuole il partito socialista*, Roma, Avanti, 1944, p. 12).

[243] L'articolo fu ripubblicato in «La Nostra Lotta», 10 luglio 1944, pp. 16-20. Togliatti dava per «evidente» che «la maggior parte dell'esercito italiano sarà ricostituita sotto forma di unità di partigiani» e che le unità regolari del Sud «non potranno essere ristabilite che nel caso in cui il vecchio apparato militare e governativo sarà completamente ripulito degli elementi reazionari fascisti e profascisti e quando sarà penetrato dall'alto al basso un nuovo spirito patriottico, democratico e popolare» (p. 18).

rilevare esplicite prese di posizione contro il regio esercito in ricostituzione del Sud[244], esercito sul cui ruolo nella storia della continuità meriterebbe soffermarsi più a lungo[245]. La complessa vicenda della unificazione e della «militarizzazione» delle forze partigiane va letta anche nella prospettiva della loro inserzione nell'esercito per crearvi un fulcro di democratico rinnovamento. Non possiamo ricostruire qui il quadro delle proposte, delle speranze, delle mezze promesse, degli impegni presi e non mantenuti, dei boicottaggi alla realizzazione di quel progetto, come pure dei tentativi operati dal ministro della guerra, il liberale Alessandro Casati, di scavalcare il CVL per riconoscere direttamente a formazioni «autonome» che davano garanzia politica «la regolare veste di reparto operante italiano»[246]. Mentre i comunisti ne furono i più tenaci sostenitori[247], i socialisti si mostrarono invece molto diffidenti circa l'ingresso dei partigiani in un esercito comandato ancora dai vecchi generali: «Se questo si facesse – avvertirono –, le formazioni partigiane diverrebbero uno strumento in mano della reazione»; e ribadirono poi che sarebbe stato «delittuoso chiedere semplicemente l'immissione dei volontari del-

---

[244] Si veda ad esempio «Quelli della montagna», Gazzettino della prima divisione alpina Giustizia e Libertà e le «Informazioni dall'Emilia», documento garibaldino del 20 ottobre 1944, dove si lamenta che i volontari non abbiano costituito la parte essenziale d'un esercito che deve combattere la guerra di liberazione e non già «preparare una eventuale lotta armata contro il popolo italiano, cosa alla quale pensa soprattutto l'attuale stato maggiore» (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi, Emilia Romagna*, G/IV/2/8).

[245] Si vedano le notizie che dà E. AGA ROSSI, *La situazione politica ed economica* . cit., pp. 33-41 e nei documenti pubblicati in appendice, specie per quanto riguarda il diverso atteggiamento dei comunisti rispetto agli altri partiti della sinistra: pronti a impegnarsi nella ricostruzione delle forze armate i primi, diffidenti e recalcitranti i secondi.

[246] Ci limitiamo a rinviare al documento finale dell'unificazione, approvato il 29 marzo 1945 e pubblicato in *Atti del Comando generale del Corpo volontari della libertà, giugno 1944-aprile 1945*, a cura di G. ROCHAT, Milano, Angeli, 1972, pp. 460-465. Il testo va messo a confronto con le iniziali proposte del partito comunista (le più elaborate, presentate l'8 gennaio 1945, custodite in ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *CLNAI*, b. 10, fasc. 1 e riassunte in F. CATAIANO, *Storia del CLNAI* ... cit., pp. 353-355) e del partito d'azione (presentate già il 31 dicembre 1944 e sunteggiate *ibid.*, pp. 352 e sgg., da ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *Carte Damiani*). Cfr. anche P. SECCHIA – F. FRASSATI, *Storia della Resistenza* ... cit., pp. 922-928. Si veda infine G. FRANZINI, *Storia della Resistenza reggiana*, Reggio Emilia, ANPI, 1966, pp. 573 e sgg., 839 e sgg., per quanto riguarda il riconoscimento concesso il 20 gennaio 1945 da Casati alla brigata reggiana «Fiamme verdi» (sotto influenza democristiana), motivato con la circostanza che tutti i suoi uomini «appartengono a reparti dell'esercito italiano sciolti si in seguito ai noti avvenimenti dell'8 settembre 1943» e tutti «indossano regolari uniformi sulle quali figurano i distintivi di grado nonché i segni di appartenenza alle forze regolari dell'Esercito italiano (stellette)», esercito del quale seguono anche le norme disciplinari e amministrative. Peraltro, anche in un caso come questo prudenza voleva che per il futuro si promettesse soltanto che sarebbe stata «esaminata la possibilità di incorporare il Battaglione in un reparto operante italiano».

[247] Gli ultimi fascicoli di «La Nostra Lotta» ritornano molte volte su questo tema.

la libertà nell'esercito nazionale senza garantirsi che i diritti che i volontari della libertà hanno conquistato con il loro sangue vengano rispettati»[248] C'era fra l'altro sul tappeto la questione del riconoscimento dei gradi attribuiti nelle formazioni partigiane, riconoscimento che in modo particolare ripugnava alla ufficialità di carriera, con alla testa il generale Cadorna[249]. In questo caso il concretismo operativo dei comunisti appare, sulla media distanza, meno realistico del massimalismo moralistico dei socialisti[250].

Nella prima settimana dopo la Liberazione vi furono tentativi di avviare i partigiani nell'esercito e nella polizia, nel quadro dello spinoso problema del disarmo e della smobilitazione[251]. Un certo numero di partigiani entrò

---

[248] I documenti socialisti, redatti, nell'ambito del CLNAI, l'uno all'inizio l'altro alla fine del processo di unificazione, sono citati da F. CATALANO, *Storia del CLNAI* . cit., pp. 355 e 369.

[249] Cadorna aveva ammesso che «le necessità della guerra di liberazione implicano che non si possono riconoscere i gradi rivestiti nel vecchio esercito italiano. Per converso – aveva subito aggiunto – non si può nemmeno parlare di conferire i gradi dell'esercito a comandanti partigiani»: così si legge nelle sue osservazioni al progetto presentato dall'esecutivo del partito d'azione per l'Alta Italia circa l'unificazione delle forze partigiane (ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *CLNAI*, b. 10, fasc. 1, s.fasc. 2). In sede non ufficiale Cadorna si esprimeva più sinceramente, raccomandando «molta cautela, se non si vorrà inquinare il corpo ufficiali del rinascente Esercito»; e citava i precedenti dei garibaldini (quelli del 1860) e addirittura dei legionari cecoslovacchi del 1918. La lotta partigiana, aggiungeva, ha certo rivelato «uomini con reali qualità di guerra», ma con caratteri da «capitano di ventura e purtroppo talvolta anche da brigante» (lettera del 15 gennaio 1945, da Milano, al ministro della guerra, Casati, conservata in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Carte Casati*, b. III ed edita in E. AGA ROSSI, *La situazione politica ed economica* ... cit., pp. 147-149). Sull'atteggiamento del generale cfr. R. CADORNA, *La riscossa*, Milano, Rizzoli, 1948, p. 291 e sgg.; su quello «somewhat reserved» degli alleati, cfr. C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 282.

[250] Si può forse avanzare l'ipotesi che i socialisti pensassero di farsi in qualche modo interpreti delle resistenze e delle diffidenze che alla unificazione-militarizzazione affioravano tra i partigiani. Avvertimenti sulla confusione e i pericoli che avevano creato la unificazione dei Francs tireurs et partisans français, dell'Armée secréte e dei Maquis, e la successiva fusione delle Forces françaises de l'intérieur così costituite con l'esercito regolare, erano stati inviati il 10 ottobre 1944 alla direzione del PCI e al Comando generale delle Brigate Garibaldi da «Riccardo», reduce da una missione svolta in Francia dal 23 al 30 settembre (FONDAZIONE-ISTITUTO GRAMSCI, Roma, *Brigate Garibaldi*, 05666, poi in *Le Brigate Garibaldi nella Resistenza. Documenti*, II ... cit., pp. 421-423).

[251] A titolo di esempio riportiamo le disposizioni contenute in una circolare del Comando regionale lombardo del CVL, 4 maggio 1945, che prevedeva la distinzione dei partigiani in cinque categorie:

»1. Uomini da lasciare immediatamente in libertà dietro versamento del premio di smobilitazione.

2. Uomini da assorbire nell'esercito regolare.

3. Uomini da assorbire nelle forze della Pubblica Sicurezza.

4. Uomini da avviare alle formazioni speciali del lavoro.

5. Uomini da collocare nella vita civile».

in effetti in un primo momento soprattutto nelle forze di pubblica sicurezza: quanti, allo stato attuale della ricerca, è difficile dire con precisione[252]. Ma già nel più delle volte citato convegno dei CLN regionali dell'Alta Italia, tenutosi il 6 e il 7 giugno 1945, Luigi Longo lamentava che era rimasta lettera morta la promessa di assorbire i partigiani nell'esercito e nella polizia[253]. A quanti avevano fatto il passaggio fra le «guardie rosse di Romita» – come la destra monarchica, che propendeva per i carabinieri, definì talvolta, facendo eccessivo credito al ministro socialista dell'interno, gli ex partigiani entrati nella polizia[254] – avrebbe poi provveduto il ministro Mario Scelba con un'energica opera di epurazione, l'unica realmente riuscita.

12. I prefetti

Più volte, nel corso della nostra esposizione, abbiamo accennato ai prefetti. Converrà ora tentare un quadro d'insieme dei «movimenti» avvenuti fra il 25 luglio 1943 e il giugno, o meglio, il marzo del 1946, quando il primo governo De Gasperi condusse a termine la liquidazione dei «prefetti della Liberazione». Non può trattarsi di nulla più che di un saggio ai cui risultati, è bene sottolineare, va attribuito carattere provvisorio e aperto a rettifiche e completamenti. Solo l'accesso a fonti d'archivio oggi non pienamente disponibili e solo, in particolare, la ricostruzione delle biografie dei singoli funzionari potrebbe infatti darci una visione esauriente, non soltanto numerica, del fenomeno.

Il volume sui quarantacinque giorni edito dall'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione ha affrontato il problema del movimento

(ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *Comando regionale lombardo*, b. 94, fasc. 7). Si noti che né questi né altri documenti fanno cenno a una eventuale immissione dei partigiani fra i carabinieri. In un successivo «promemoria» dello stesso Comando, del 26 maggio, si legge che «per l'immissione nei reali Carabinieri non vi sono ancora disposizioni» (*ibidem*).

[252] Romita ha scritto nelle sue memorie di aver provveduto all'arruolamento di circa 15.000 ex partigiani nella polizia ausiliaria creata per sopperire alla deficienza di uomini di quella ordinaria. Quasi a compenso, Romita si vanta di aver riammesso in servizio tutti i funzionari di polizia epurati, «salvo qualche eccezione assolutamente trascurabile» (G. ROMITA, *Dalla monarchia alla repubblica*, Milano, Mursia, 1966², pp. 49 e 52).

[253] Cfr. *Verso il governo di popolo* ... cit., pp. 69-71. Sull'animo dei partigiani postliberazione, incerti dell'avvenire, si veda la sofferta testimonianza di M. BERNARDO, *Il momento buono* ... cit., p. 176 e seguenti.

[254] Esaminando i pro e i contro alla costituzione di un governo coi soli democratici, liberali e demolaburisti al tempo della crisi fra il primo e il secondo governo Bonomi, Andreotti aveva posto fra i pro la possibilità di evitare «un possibile slittamento delle forze di polizia verso «nuovi» orientamenti» (G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci* ... cit., p. 35 e seguenti).

dei prefetti proponendo una corretta valutazione limitativa[255], in contrappunto critico alla versione datane a posteriori da Badoglio[256], del rimescolamento di carte operato in quel periodo. In confronto alle fonti parziali di cui disponevano gli autori del volume, che presentano infatti con molto riserbo i risultati quantitativi della loro ricerca, il repertorio delle cariche pubbliche di recente curato da Mario Missori su fonti di prima mano ci pone in condizione di tentare un quadro più completo per l'intero arco quasi triennale, pur nei limiti e con le cautele sopra ricordati[257].

Il primo punto da indagare sarebbe quello della presenza nei ruoli prefettizi, il 25 luglio 1943, dei cosiddetti «prefetti fascisti», dei prefetti cioè che – come ho già ricordato a proposito della RSI – erano stati nominati durante il ventennio al di fuori della «carriera». Secondo una testimonianza di Senise, questi erano «una quarantina (...) e forse più»; dal repertorio del Missori si ricava che i prefetti «fascisti» in sede erano trentasette ai quali vanno aggiunti, in base ai documenti d'archivio, almeno sette prefetti a disposizione[258]. È evidente che a spese dei prefetti «fascisti» si sarebbe soprattutto esercitato il tentativo di Badoglio di far apparire il suo governo come restauratore della correttezza e della continuità amministrative. E in effetti trenta-

---

[255] Cfr. *L'Italia dei quarantacinque giorni. Studio e documenti*, Milano, Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia, 1969, pp. 179-189.

[256] Cfr. P. BADOGLIO, *L'Italia nella seconda guerra mondiale. Memorie e documenti*, Milano, Mondadori, 1946, p. 88 e seguenti.

[257] Cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche* ... cit., pp. 261-521 e 529-532. È bene avvertire subito che i dati ricavabili dall'opera del Missori si riferiscono tutti e soltanto ai prefetti *in sede*. Non servono cioè per valutare l'assieme dei ruoli prefettizi, che comprendono anche i direttori generali presso il Ministero, i prefetti a disposizione del ministro e quelli con incarichi fuori dal Ministero. Nel complesso, il 1° gennaio 1943, i ruoli comprendevano 56 prefetti di I classe e 61 di II classe, per un totale di 117 (le province erano 94, più quelle fittizie create con l'occupazione della Jugoslavia). Per una valutazione politica della figura del prefetto a disposizione va ricordato che, di massima, essi sono o particolarmente nelle grazie del ministro o, all'opposto e più frequentemente, in mascherata disgrazia. In periodi burrascosi, come quello che ci interessa, l'istituto della disposizione viene utilizzato anche per offrire ai più compromessi una zona di franchigia e riqualificazione.

[258] Cfr. C. SENISE, *Quando ero capo della polizia, 1940-1943*, Roma, Ruffolo, 1946, p. 214, nonché ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, Provvedimenti legislativi 1942-43, Ordini del giorno*, b. 63; *ibid.*, *Interno*, b. 17; *ibid.*, *Atti sospesi ministero Badoglio*, b. 62. Gli autori del volume sui quarantacinque giorni, paragonando (a p. 179) il dato fornito da Senise alle «oltre novanta» province, non tengono conto dei prefetti non in sede. Secondo P. BADOGLIO, *L'Italia nella seconda guerra mondiale* ... cit., p. 88, «più della metà dei prefetti erano creature del regime», i quali, «se obbedivano ciecamente agli ordini del Governo fascista, non avevano in generale alcuna preparazione per esercitare un carica così importante». Un dato parziale è fornito da A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato* ... cit., p. 74 e sgg.: fino al 1929 furono collocati a riposo 86 prefetti, sostituiti soltanto in 29 casi con elementi tratti dalle file del PNF.

sette ne furono collocati a riposo e tre a disposizione (dei quali uno, il prefetto di Firenze, conte Alfonso Gaetani, era stato vicesegretario del PNF, e un altro, il prefetto di Napoli, Vaccari, fu richiamato alle armi nel quadro del singolare espediente escogitato da Badoglio per rimuovere parte dei quadri fascisti), mentre quattro (Catanzaro, Cosenza, Perugia, Verona) furono lasciati ai loro posti.

Ma è altrettanto chiaro che il discorso non può chiudersi attorno a questi casi. Innanzi tutto erano presenti nei ruoli prefetti non meno fascisti – proprio in senso «tecnico» – di quelli non provenienti dalla carriera. Costoro subirono un trattamento meno severo. Così l'ex capo di gabinetto dei sottosegretari Grandi e Teruzzi nel 1924 e nel 1925, Carlo Manno, viene prima collocato a disposizione e poi inviato a reggere la prefettura di Firenze; il prefetto di Bari, Gaspare Viola, capo della segreteria politica del PNF dal '34 al '39, viene posto a disposizione[259]. Ci sarebbe poi da rinviare ancora una volta al discorso di fondo, che qui è proprio quello del rapporto fra «carriera» e regime fascista. Possiamo accennare a un punto particolare. La «carriera», negli ultimi anni del regime, aveva trovato modo di difendersi dall'indiscriminata intrusione degli extra-carriera: un decreto legge del 27 giugno 1937, n. 1058, stabiliva infatti che non più di due quinti dei prefetti potevano essere nominati al di fuori della carriera stessa. Era una delle ultime prove della particolare benevolenza accordata dal fascismo ai prefetti. I due vecchi e navigati prefetti di carriera che si succedettero come ministri dell'interno durante i quarantacinque giorni, Fornaciari e Ricci, eliminando larga parte dei colleghi «fascisti» (e anche un ex questore, proveniente cioè da un personale che i prefetti hanno sempre considerato di rango inferiore) erano certo consapevoli di compiere opera gradita alla «carriera», che con un sol colpo poteva purificarsi e occupare i posti che restavano vuoti nel ruolo. Il decreto del 1937, rimasto in vigore, sarebbe poi stato una delle armi impugnate contro i «prefetti della Liberazione».

Badoglio collocò a disposizione sette prefetti (oltre i due «fascisti» già ricordati), riutilizzandone poi tre; inviò in altrettante province nove prefetti trovati a disposizione; richiamò dal riposo sette anziani prefetti, tenendone uno a disposizione; e destinò a dirigere dodici prefetture viceprefetti da lui stesso promossi prefetti. Quanto anche questo provvedimento sia da ricondurre nei binari della tradizione amministrativa è rilevato dal fatto che a quei giovani furono attribuite sedi secondarie. L'unico cui venne affidata una sede di media importanza, Catania, fu mandato allo sbaraglio in una provincia in procinto di essere occupata dagli alleati (un altro fu mandato a un ancor

[259] Per questi dati cfr. *L'Italia dei quarantacinque giorni*... cit., p. 182, che ricorda anche alcuni casi analoghi di prefetti non in sede. Si vedano anche i documenti dell'Archivio centrale dello Stato citati alla nota precedente.

maggiore sbaraglio a Spalato). Qui però solo la biografia dei promossi potrebbe consentire di valutare appieno il senso delle promozioni.

Badoglio nominò due soli prefetti extracarriera: due generali, mandati a Milano e a Foggia. Effettuò ventun trasferimenti che, rilevano gli autori del ricordato volume sui quarantacinque giorni, servivano «a far sparire, agli occhi dell'opinione pubblica di ciascuna provincia, quello che era stato il rappresentante del regime, sostituendolo con un altro, nella realtà non meno legato al fascismo, ma noto solo in zone diverse»[260].

Badoglio lasciò immutati i titolari di ventisette prefetture (compresi i quattro «fascisti» già ricordati)[261].

Il 25 luglio 1943 sette province siciliane su nove erano già state occupate dagli alleati. È necessario dunque condurre brevemente su di esse un discorso a parte, che serva da introduzione al tema del comportamento in merito da parte dell'AMG. Nelle sette province siciliane gli alleati rimossero immediatamente tutti i prefetti in carica «without waiting for any failure of cooperation», come scrive lo Harris (solo per quello di Enna aspettarono circa un mese, destituendolo poi «for incompetence»)[262] Al posto dei rimossi gli alleati insediarono a Siracusa e a Ragusa i viceprefetti trovati *in loco* (dei due, solo quello di Siracusa, Stella, sarà riconosciuto prefetto dal governo italiano); nelle altre province persone estranee all'amministrazione (e così in

---

[260] *Ibid*., p. 181.

[261] La tabella che segue tenta un quadro riassuntivo dei movimenti effettuati fra il 25 luglio e l'8 settembre. Riprendiamo in essa la distinzione tra il periodo di Fornaciari (fino al 9 agosto) e quello di Ricci, che già gli autori del più volte citato volume sui quarantacinque giorni hanno adottato per contestare la tesi di Badoglio, il quale attribuisce a Fornaciari – istigato dal ministro della Real casa, Acquarone – la responsabilità dello scarso rinnovamento iniziale dei quadri prefettizi. I dati della nostra tabella, ricavati dall'opera del Missori e dai documenti citati *supra* a nota 258, che permettono di attribuire a Fornaciari decisioni rese poi operative da Ricci, si scostano notevolmente da quelli del ricordato volume (cfr. *L'Italia dei quarantacinque giorni* ... cit., p. 189).

	Fornaciari	Ricci	Totale
A riposo	30	7	37
A disposizione	9	1	10
Dalla disposizione a una sede	6	6*	12
Trasferiti	1	20**	21
Richiamati in servizio	7	//	7
Promozioni	10	2	12

* fra i quali 3 dei collocati a disposizione da Fornaciari
** di cui 1 torna al Consiglio di Stato

Come si vede, fu soprattutto nei trasferimenti che Ricci sopravanzò di gran lunga Fornaciari, mentre nei collocamenti a riposo gli fu notevolmente inferiore.

[262] Cfr. C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 41, ove si legge anche che «some *Questori* and municipal officers were arrested, and others deposed by Civil Affairs Officers».

un secondo momento, anche a Ragusa). Di queste, tre erano deputati prefascisti: Salvatore Aldisio, popolare, a Caltanissetta[263]; Francesco Musotto, socialista, a Palermo (poi alto commissariato per la Sicilia dal 3 marzo 1944); Antonio Pancamo ad Agrigento[264].

A Catania, liberata il 5 agosto, gli alleati si imbatterono nel primo prefetto badogliano, arrivato da appena cinque giorni: lo mantennero in carica fino al 16 ottobre successivo, quando lo sostituirono con l'avvocato Antonino Fazio. A Messina trovarono la sede vacante e, dopo aver affidata la reggenza al viceprefetto, nominarono l'avvocato Antonio Stancanelli, democratico del lavoro. Infine a Reggio Calabria, terza e ultima provincia ad essere liberata fra il 25 luglio e l'8 settembre, il prefetto, nominato da Badoglio il I° agosto, fu mantenuto in carica fino al 3 gennaio 1944 e poi sostituito con l'ex deputato socialista (prossimo consultore nazionale) Antonio Priolo.

Dopo l'armistizio e il trasferimento del governo nel Sud la scena comincia a mutare. Non possiamo dilungarci in un esame analitico come quello appena tentato per la Sicilia. Possiamo tuttavia offrire alcuni dati sintetici. Va innanzi tutto ricordata l'esistenza delle sette province cosiddette «del re» (Cagliari, Sassari, Nuoro, Bari, Brindisi, Lecce, Taranto) che non conobbero mai l'amministrazione militare alleata e nelle quali si ebbe pertanto il massimo di continuità dell'apparato statale. Di esse solo Bari, Lecce e Taranto avevano cambiato prefetto durante i quarantacinque giorni. Badoglio, finché rimase al governo, cioè fino alla liberazione di Roma, sostituì due dei prefetti delle «province del re» con persone estranee alla carriera (un noto esponente monarchico come Falcone Lucifero a Bari, il 20 maggio, e un maggiore generale della giustizia militare, Francesco Guasco, a Brindisi, il 10 marzo). Effettuò poi altri quattro movimenti, tutti nell'ambito della carriera, a Lecce il 21 ottobre 1943, a Taranto il 25 ottobre[265], a Cagliari e Nuoro il 10 gennaio 1944[266].

Quanto alle province fino alla linea gotica (comprese Forlì e Ravenna) soggette all'AMG, il quadro per tutto il periodo in cui rimasero in quelle condizioni (periodo che per alcune scavalca di poco anche il 25

---

[263] In un primo momento l'AMG aveva nominato Arcangelo Cammarota, proveniente dall'Azione cattolica e segnalato, sembra, dal clero (cfr. G. GIARRIZZO, *Sicilia politica* ... cit., p. 10).

[264] Sempre secondo il Giarrizzo (*ibid.*, pp. 10 e sgg.), il Pancamo era sostenuto dal demolaburista Giovanni Guarino Amella.

[265] Al prefetto Silvio Innocenti, che era stato nominato il 16 agosto, fu affidato l'incarico di capo dell'Ufficio degli affari civili. Al suo posto fu inviato il prefetto a disposizione Domenico Soprano, che gli alleati avevano rimosso appena entrati a Napoli.

[266] Dei prefetti, tutti della carriera «normale», che erano in carica fin da prima del 25 luglio, due furono trasferiti e uno posto a disposizione. Di questi movimenti, l'unico a essere compiuto dopo la formazione del governo di unità nazionale fu l'insediamento a Bari di Falcone Lucifero.

aprile 1945, ma senza cambiamenti nelle persone dei prefetti) è il seguente: otto furono rette per tutto il periodo militare alleato da prefetti non di carriera[267]; sedici, sempre per tutto il periodo, da prefetti di carriera[268]; cinque ebbero in un primo momento prefetti non di carriera, sostituiti poi da altri di carriera[269]; sei subirono infine la sorte opposta, venendo affidate prima a funzionari di carriera e solo in un secondo momento a persone extra-carriera[270]. Un dato indicativo dell'evoluzione verso il completo *ralliement* dell'AMG con l'amministrazione italiana sta nel fatto che mentre nel periodo di governo di Badoglio l'AMG nominò *ex novo* tre soli prefetti di carriera, nel periodo di governo di Bonomi ne nominò diciannove. E sì che la formazione del governo Bonomi coincide con l'inizio della liberazione delle province assoggettate alla RSI, in alcune delle quali, come in quelle della Toscana, e soprattutto a Firenze, si era avuto un forte movimento resistenziale. Il fatto è che proprio questa circostanza induceva AMG e Bonomi a prendere subito in pugno la situazione nel maggior numero di province, senza lasciare al CLN quello spazio che la più matura Resistenza del Nord si sarebbe faticosamente e sia pur

---

[267] A Foggia il generale dei carabinieri installato da Badoglio durante i quarantacinque giorni, Giuseppe Pièche, fu nominato comandante dell'Arma e sostituito il 15 novembre 1943 con un altro generale. Il Pièche si era conquistato una promozione per meriti eccezionali durante la guerra di Spagna e aveva poi diretto azioni di polizia nei Balcani. Di lui lo Harris ha scritto che fu «a little difficult» fargli capire «the limits of his authority, a matter which was certainly not rendered any easier by a visit from the King of Italy on 30th september» (C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 79). A Catanzaro gli alleati rimossero il prefetto «fascista» ancora in carica e lo sostituirono con Falcone Lucifero. Le altre sei province del gruppo considerato erano passate attraverso la RSI.

[268] A Benevento si trattava ancora del prefetto nominato prima del 25 luglio, che durò fino al 10 ottobre 1944, quando fu collocato a disposizione (ricomparirà ad Ancona il 5 settembre 1945, nominato dal governo Parri al posto di un generale dei carabinieri). A Matera il prefetto nominato nei quarantacinque giorni fu destinato ad altra sede il 21 ottobre 1943 e sostituito con il capo di gabinetto, un segretario di prefettura lasciato in questo grado inferiore quando Bonomi, il 30 marzo 1945, nominò un prefetto di carriera. A Salerno e a Potenza rimasero per tutto il periodo i prefetti dei quarantacinque giorni. Le altre province, delle sedici indicate, avevano tutte conosciuto l'esperienza della RSI.

[269] Del gruppo fanno parte province ex RSI, con l'unica eccezione di Cosenza, dove l'AMG lasciò in carica per quasi due mesi il prefetto «fascista» non rimosso da Badoglio, sostituendolo poi con l'ex deputato Pietro Mancini, socialista. Questi occupò il posto fino a che, il 22 aprile, non fu nominato ministro senza portafoglio; fu surrogato da un funzionario di carriera reggente, sostituito poi a sua volta, da Bonomi, con un nuovo titolare, sempre di carriera.

[270] Appartengono a questo gruppo tre province ex RSI e Avellino e Campobasso, dove duravano ancora prefetti pre-25 luglio, sostituiti rispettivamente il 9 giugno e il 15 maggio 1944; nonché Napoli, dove l'AMG insediò in un primo momento un prefetto a riposo e poi, il 13 aprile '44, un sostituto avvocato generale dello Stato, Francesco Selvaggi.

provvisoriamente conquistato. Il caso di maggior rilievo, in questa direzione, fu quello di Firenze, dove la solidità raggiunta dal CLN, se impose la nomina a sindaco del vecchio esponente socialista Gaetano Pieraccini, non riuscì a spuntarla proprio sulla questione della prefettura, che dapprima fu affidata dagli alleati alla reggenza del capo di gabinetto RSI, Libero Mazza, poi, dopo poco più di un mese, a un prefetto di carriera, trasferito da Ancona, Giulio Paternò. D'altronde ad Arezzo, dove l'AMG insediò persona estranea alla carriera, questi fu un colonnello dei bersaglieri in congedo, che era stato il primo podestà fascista[271].

A Badoglio furono man mano restituite dagli alleati quindici province (tutte prima della formazione del governo di unità nazionale, ma va tenuto conto della staticità del fronte), a Bonomi ventitré (quattordici durante il suo primo governo e nove il 10 maggio 1945)[272]. Alla situazione ereditata dall'AMG i governi italiani apportarono le seguenti modifiche. Badoglio si limitò a sostituire in tre province i prefetti non di carriera – Lucifero, Aldisio e D'Antoni, investiti di altri incarichi – con funzionari di carriera[273], e in due a disporre movimenti nell'ambito della carriera [274]; e non fece promozioni. In particolare, va notato che il primo governo di unità nazionale non operò quasi mutamenti nel campo prefettizio. Bonomi agì invece su più vasta scala, coinvolgendo anche le pro-

---

[271] Sull'aspro contrasto sorto fra il CLN e il colonnello-podestà, Guido Guidotti Mori, si veda in ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN TOSCANA, fasc. *CLN Arezzo*. Le province fra la linea del fronte dell'inverno '43-'44 e la linea dell'inverno '44-'45, nelle quali l'AMG nominò prefetti non di carriera rimasti in carica per tutto il periodo di amministrazione alleata, furono Chieti, Littoria, Lucca, Perugia, Teramo e Terni. Le province in cui i prefetti di carriera subentrarono solo in un secondo momento furono Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, L'Aquila. Le province in cui avvenne il contrario furono Grosseto, Macerata (dove il prefetto non di carriera fu un generale di brigata della riserva) e Roma. Dei prefetti destituiti dagli alleati (includendo nel calcolo anche quelli siciliani) tre furono poi collocati a riposo (ed erano i tre prefetti «fascisti» di Ragusa, Palermo e Cosenza) e otto a disposizione; di questi ultimi, quattro non ricompaiono più in altre prefetture, almeno fino al 2 giugno 1946 (uno di loro era un altro «fascista», già a Trapani).

[272] Vanno aggiunte a queste province, amministrate dal governo italiano, le sette già ricordate «del re». Bonomi operò in esse qualche ulteriore movimento, sostituendo a Bari Falcone Lucifero e a Brindisi il generale della giustizia militare con prefetti di carriera e cambiando, nell'ambito della carriera, i prefetti di Cagliari, Nuoro e Sassari (quest'ultimo durava dal 15 giugno 1943).

[273] A Catanzaro l'11 febbraio Lucifero fu nominato prefetto e posto a disposizione perché chiamato a reggere il Ministero dell'agricoltura e foreste; il nuovo prefetto, di carriera, arriverà il 10 marzo. A Caltanissetta, nominato Aldisio ministro dell'interno il 22 aprile, la Prefettura rimase affidata al viceprefetto, fino a che Bonomi non inviò, il 17 settembre, un prefetto di carriera. A Trapani l'avvocato D'Antoni il 20 maggio fu nominato prefetto e inviato a Palermo; dopo una reggenza affidata al viceprefetto, il 20 agosto Bonomi nominerà un prefetto di carriera.

[274] A Salerno il 4 marzo e a Siracusa il 1° aprile 1944.

vince che erano già state restituite al suo predecessore. In dodici province sostituì infatti i prefetti non di carriera con quelli di carriera (e quattro di queste sostituzioni le operò dopo il 25 aprile 1945); in sette province fece movimenti all'interno della carriera[275]; in una (Potenza) nominò un extra-carriera (referendario alla Corte dei conti). Bonomi mandò inoltre a reggere nove province – anche in questo caso di secondario rilievo (la più importante fu Siena) – viceprefetti da lui stesso promossi prefetti. In definitiva Bonomi consegnò a Parri, delle quarantacinque province da lui amministrate, solo quattro rette da prefetti non di carriera: il referendario della Corte dei conti sopra ricordato (immesso peraltro nei ruoli regolari); un ex deputato (poi consultore nazionale per la democrazia del lavoro), Ferdinando Veneziale, a Campobasso; un sostituto avvocato generale dello Stato a Napoli; un ex deputato (anch'egli prossimo consultore demolaburista), Giovanni Persico, a Roma. Se consideriamo anche le nove province restituite a Bonomi *in extremis,* il 10 maggio 1945, troviamo inoltre un generale dei carabinieri ad Ancona, un altro generale a Macerata (immesso nei ruoli e inviato poi dal governo Parri a Modena), tre avvocati rispettivamente a Grosseto, Terni e Perugia[276].

A questo punto è bene soffermarsi a considerare brevemente chi fossero i prefetti extra-carriera nominati a sud della linea gotica dall'AMG e dal governo italiano. Già le informazioni che abbiamo qua e là fornito sono indicative; possiamo ora integrarle nel seguente quadro riassuntivo: sette ex deputati (tre socialisti, tre demolaburisti, un democristiano; rilevante nel Mezzogiorno – e non solo fra gli ex deputati – il numero dei rappresentanti di un tipico partito trasformista come la democrazia del lavoro), dieci avvocati, un generale dei carabinieri, un generale di divisione, un generale di brigata della riserva, un generale della giustizia militare, un colonnello di fanteria, un colonnello dei bersaglieri in congedo, un presidente di tribunale, un sostituto avvocato generale dello Stato, un referendario della Corte dei conti, un presidente di deputazione provin-

---

[275] Fra queste province fu Benevento, dove il prefetto era in carica dal 15 giugno 1943

[276] La larga ricostituzione del vecchio apparato, così operata, trova puntuale riscontro nel tenore delle relazioni che i prefetti inviavano a Roma. Elena Aga Rossi, che ne ha pubblicato un certo numero (assieme ad altre dei carabinieri e dell'Ispettorato centrale militare), osserva che esse «riflettono il carattere conservatore e antidemocratico degli organi su cui si fondava l'autorità del governo, il distacco fra paese e autorità amministrative, politiche e militari, il significato concreto dell'attuazione del principio della continuità dello Stato» (cfr. E. Aga Rossi, *La situazione politica ed economica* ... cit., p. 61). In effetti in molti di quei rapporti si nota una specie d'intristito incontro fra il qualunquismo precoce che serpeggiava nel Mezzogiorno e a Roma e quello di antica data, che i burocrati sogliono chiamare prudente obiettività, intessuto di luoghi comuni sulla immaturità del popolo, la faziosità dei partiti, eccetera.

ciale, due nobili, un dottore, un funzionario delle poste, due d'incerta qualifica. I più difficili da definire politicamente sono gli avvocati, specie quelli a sud di Roma[277]; ma il giudizio d'assieme appare comunque sufficientemente chiaro: non fu, nella maggioranza dei casi, chiamato a reggere le prefetture, fuori della carriera, un personale qualificato in modo da rappresentare una presenza davvero nuova e incisiva. Una riprova può aversene nel fatto che pochi passarono dalle prefetture a posizioni politiche di qualche rilievo, e soltanto tre, tutti ex deputati, a incarichi di governo: Salvatore Aldisio (Caltanissetta) e Pietro Mancini (Cosenza), nominati ministri l'uno dell'interno e l'altro senza portafoglio il 22 aprile 1944, e dei lavori pubblici il 18 giugno 1944, Giovanni Persico, divenuto sottosegretario al tesoro nel governo Parri.

. Nel 1861 Bettino Ricasoli aveva scritto:

«Io dico, potessimo avere per un anno 59 cittadini i più idonei d'Italia in fatto di governo e di pubblica amministrazione, per mettere alla testa di ogni provincia, che sono appunto 59, sarebbe sicuro allora il riordinamento d'Italia. Che sono 59 migliori cittadini e il loro sacrifizio per un anno?»[278].

I governi che ressero l'Italia dal luglio '43 all'aprile '45 si trovavano certo di fronte a un istituto prefettizio logorato ormai nel prestigio e poco atto a recepire l'investitura pedagogica vagheggiata da Ricasoli; ma quei governi, mentre si dedicarono a rafforzarne la posizione di potere[279], si inserirono pienamente nella linea che aveva da tempo mostrato di preferire burocrati docili a uomini di tempra consolare. L'impegno di Bonomi a sbaraz-

---

[277] A Grosseto le pressioni del CLN provinciale convinsero l'AMG – che all'atto del suo insediamento aveva rifiutato la designazione del comunista Aster Festa quale «commissario provinciale» (il CLN aveva voluto eliminare il nome di prefetto) – a sostituire, il 5 dicembre 1944, il prefetto di carriera con l'azionista avvocato Amato Mati. A Lucca l'avvocato Giovanni Carignani era democristiano (cfr. *La Resistenza e gli Alleati in Toscana* ... cit., pp. 87-91 e 186). A Chieti l'avvocato Gaetano Petrella da un articolo, *Fiducia*, da lui pubblicato in «L'Eco della Regione», 8 aprile 1945 (che ringrazio Carmine Viggiani di avermi segnalato), risulta vagamente liberale. Ad Ancona l'avvocato Oddo Marinelli, presidente del CLN, era del partito d'azione, che rappresentò poi anche alla Consulta, mentre alla Costituente farà parte del gruppo repubblicano (si veda il necrologio comparso in «Corriere Adriatico», 17 gennaio 1972, segnalatomi da Giuseppina Gatella, che ringrazio).

[278] Lettera del 12 settembre 1861 a Giuseppe Pasolini, in *Lettere e documenti del barone Bettino Ricasoli*, pubblicati per cura di M. TABARRINI – A. GOTTI, VI, Firenze, successori Le Monnier, 1891, p. 142.

[279] Indicativa, a questo riguardo, la circolare che Bonomi inviò il 12 aprile 1945 a ministri e sottosegretari, per lamentare che membri del governo si recavano nelle province senza avvertire il prefetto: «Ciò viene a menomare il prestigio del prefetto, anche verso i locali comandi alleati» (ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN TOSCANA, *Archivio Medici-Tornaquinci*, b. 1, fasc. G, s.fasc. G1, n. 5).

zarsi del maggior numero possibile di prefetti extra-carriera va dunque valutato non tanto in rapporto alla personalità politica di quelli, quanto ad una affermazione di principio (sostenuta dagli ovvi interessi della «carriera»), che si ritenne particolarmente necessario ribadire alla vigilia della liberazione del Nord. Molte sono le testimonianze sulle preoccupazioni preminenti che Bonomi nutriva proprio circa la sorte delle prefetture settentrionali, preoccupazioni che costituirono uno dei moventi della già ricordata missione al Nord, alla fine di marzo, del sottosegretario Medici-Tornaquinci[280]. I risultati degli accordi in quell'occasione raggiunti non dovettero peraltro tranquillizzare il presidente del consiglio se, il 24 aprile 1945, egli si indusse a scrivere all'ammiraglio americano Stone, capo della Commissione alleata di controllo, una lettera in cui prendeva netta posizione contro le nomine dei prefetti dell'Alta Italia da parte dei CLN[281]. Ancora una volta, in questa occasione, gli alleati si mostrarono più democratici – o almeno, più saggi – del governo italiano. Infatti essi, come scrive lo Harris, fecero presente che «it would be quite useless to appoint any nominee who was not acceptable to the local CLN». I comitati andavano, è vero, considerati organi meramente consultivi; ma si potè poi constatare a posteriori che l'accettazione da parte loro di questo ruolo «was rendered much easier», oltre che dalla formazione del governo Parri, «by the fact that in nearly every case AMG was willing to confirm the administrative appointments made before its arrival»[282].

Non rientra nei miei compiti dare un quadro politico dei prefetti designati dai CLN a nord della linea gotica e nominati dall'AMG, perché il discorso dovrebbe spostarsi sui rapporti di forza e sugli equilibri tra i par-

---

[280] Il Medici-Tornaquinci così sintetizzò lo spirito dell'incontro con il CLNAI in un appunto preso presumibilmente durante la discussione stessa: «Prefetti al di sopra dei partiti no; di partito, ma capaci di mettersi al di sopra dei partiti» (ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN TOSCANA, *Archivio Medici-Tornaquinci*, b. 4, «Viaggio nell'Italia occupata», fasc. 1, n. 15).

[281] La lettera, conservata in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, è stata illustrata da D. Ellwood al già ricordato convegno su «Stato e Regioni dalla Resistenza alla Costituzione» (cfr. D.W. ELLWOOD, *L'occupazione alleata e la restaurazione istituzionale: il problema delle regioni*, in *Regioni e Stato* ... cit., pp. 167-196). Il suo contenuto trova conferma in questo passo di C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 283: «The Italian Government naturally wished to reserve its right to appoint career officials to these posts» (prefetti e questori del Nord). Si veda anche la testimonianza di un funzionario della Commissione alleata di controllo, Upjohn, al quale il vecchio presidente avrebbe dichiarato, il 26 aprile, che i CLN «non credessero di potersi arrogare il diritto a queste nomine» (cfr. H.L. COLES – A.K. WEINBERG, *Civil Affairs* .. cit., p. 543, citato da E. AGA ROSSI, *La situazione politica ed economica* ... cit., p. 48).

[282] C.R.S. HARRIS, *Allied military administration* ... cit., p. 283-297.

titi (né avrebbe molto senso una ripartizione in base al solo titolo professionale)[283]. Mi limiterò perciò a condurre un rapido discorso quantitativo, ponendo a confronto l'opera dell'AMG, quella del governo Parri (19 giugno – 26 novembre 1945) e quella del primo governo De Gasperi, fino cioè al 2 giugno 1946.

L'AMG nominò nelle trentasei province a nord della linea gotica i prefetti politici designati dai CLN (ma in sei provvide in un secondo momento a sostituirli con prefetti di carriera)[284]. Gli alleati restituirono al governo Parri quattordici province, fra le quali cinque a nord della linea gotica (Massa, Bologna, Modena, Reggio Emilia e Piacenza) e sette rette da prefetti di carriera. Parri ebbe dunque giurisdizione su cinquantanove province, delle quali sedici con prefetti extra-carriera. Il suo governo sostituì in cinque province, tutte a sud della linea gotica, i prefetti non di carriera con altri di carriera[285]; non operò cambiamenti in senso inverso; dispose otto movimenti all'interno della carriera; promosse un solo viceprefetto e lo mandò a Ravenna; sostituì a Roma Giovanni Persico – entrato nel governo, lo abbiamo già ricordato, come sottosegretario al tesoro – con un altro demolaburista, il marchese di Tufillo, Carlo Bassano, che era stato con Bonomi sottosegretario prima alla giustizia, poi alla marina militare, e sarà poi nominato consultore nazionale. Tranne che nel caso di Modena, cui pure abbiamo già accennato, non fece mutamenti nelle poche province restituitegli a nord della linea gotica. Svolse dunque nel complesso, in questo campo, un'attività piuttosto limitata.

---

[283] Merita di essere ricordata la proposta, apparentemente massimalista, che era stata fatta dal PLI nel CLN regionale ligure il 26 agosto 1944 (cfr. in ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN LIGURIA, *Verbali del CLN*, ora in *Resistenza e ricostruzione in Liguria* ... cit., pp. 76-78). I liberali avevano allora chiesto che il comitato assumesse tutte le funzioni di governo, compreso quelle prefettizie, così da rendere superflua la nomina di un prefetto. Era un caso evidente di rifugio dietro la regola dell'unanimità, propria del CLN, da parte di un partito che riteneva poco probabile conquistare quella fondamentale posizione (che poi invece, forse anche per quell'impennata, riuscì ad ottenere nella persona dell'avvocato Enrico Martino). Ma la proposta liberale portava alla luce una contraddizione reale; tanto è vero che essa verrà, alla vigilia della Liberazione, ripresentata dal partito d'azione, evidentemente in tutt'altra chiave, nel CLN veneto, anche questa volta senza successo (si veda l'intervento del delegato di quel CLN, l'azionista Meneghetti, al I convegno dei CLN regionali dell'Alta Italia: *Verso il Governo di popolo* ... cit., p. 36).

[284] E precisamente ad Aosta, Cremona, Ferrara, Rovigo, Udine, Varese.

[285] Ad Ancona (dove il sostituito era un generale dei carabinieri), Campobasso (l'ex deputato Veneziale, divenuto – lo si è già accennato – consultore nazionale per la Democrazia del lavoro), Lucca (il democristiano Carignani, anch'egli nominato dal suo partito consultore nazionale), Macerata (il già ricordato generale immesso nei ruoli e inviato a Modena), Terni (il dottor Umberto Gerlo, che si qualificava antifascista e repubblicano e dopo qualche tempo si iscriverà alla democrazia cristiana: ringrazio Ermanno Ciocca per avermi dato questa informazione).

Lo scioglimento della vicenda si ebbe col primo governo De Gasperi. In primo luogo gli alleati si affrettarono, in segno di marcata benevolenza per la nuova formazione ministeriale, a restituire tutte le altre province, eccezion fatta per quelle della Venezia Giulia (in totale, ventinove). In secondo luogo si ebbe la definitiva liquidazione dei prefetti dei CLN e dei residui prefetti non di carriera del Centro-Sud (Roma, Napoli e Grosseto)[286] Inoltre fu operato un vasto movimento fra i prefetti di carriera trovati in carica (compresi due dei nominati da Parri), che coinvolse diciassette province. In dodici sedi – qualcuna anche di media importanza – furono mandati prefetti di prima nomina. Il grosso dell'operazione fu compiuto il I° marzo 1946, e braccio secolare ne fu il socialista (prossimo socialdemocratico) Giuseppe Romita, ministro dell'interno, il quale si farà poi gran vanto di avere provveduto a «rilanciare la funzione del prefetto»[287].

È ben noto che erano stati i liberali a provocare la caduta del governo Parri. Nel cosiddetto «decalogo» programmatico da loro presentato durante la successiva crisi, la revoca dei prefetti e dei questori dei CLN figurava fra i punti più insistiti (insieme allo svuotamento totale dei CLN e alla fine dell'epurazione)[288]. Così, mentre un autorevolissimo liberale come Einaudi aveva lanciato il grido di battaglia «via il prefetto!», grido tutt'altro che privo di eco fra le stesse fila liberali[289], nel governo di cui era stato la mosca cocchiera il PLI avrebbe interpretato quel grido quale «via i prefetti della Liberazione!». La scarsa resistenza offerta dai ministri di sinistra va spiegata riconducendola, oltre che ai logorati rapporti di forza, alla strategia generale che non dava peso rilevante alle riforme amministrative, nelle istitu-

---

[286] A Perugia rimase l'avvocato Luigi Peano, figlio di Camillo, immesso nei ruoli. A Bologna fu inviato il generale Giovanni D'Antoni, già prefetto badogliano di Milano. A Como fu nominato, il 1° marzo 1946, l'avvocato Vittorio Craxi, socialista, già viceprefetto politico di Milano, che sarà osteggiato dai liberali e verrà posto a disposizione il 1° marzo 1947, dimettendosi poi il 28 febbraio 1948. A Milano Riccardo Lombardi, divenuto ministro dei trasporti, fu sostituito dall'avvocato Ettore Troilo, comandante della brigata partigiana Maiella. Sarà questi l'ultimo prefetto resistenziale; e quando infine, il 25 novembre 1947, De Gasperi e Scelba lo destituiranno asprissima sarà la protesta (una edizione speciale di «L'Unità» del 28 novembre 1947 avrà come titolo su tutta la prima pagina: *Milano risponde all'insulto del Governo. Sciopero generale. Partigiani e lavoratori presidiano la Prefettura*).

[287] Cfr. G. ROMITA, *Dalla monarchia alla repubblica* ... cit., pp. 37 e seguenti.

[288] Cfr. E. PISCITELLI, *I governi De Gasperi fino al 18 aprile 1948* .. cit., pp. 152 e seguenti.

[289] Cfr. JUNIUS, *L'Italia e il secondo Risorgimento*, supplemento a «Gazzetta ticinese», 17 luglio 1944; poi in L. EINAUDI, *Il buongoverno* ... cit., pp. 52-59. Si vedano, a conferma di quanto accennato nel testo, due fogli clandestini liberali del Nord, entrambi ostilissimi ai prefetti: *Libertà e autogoverno*, in «L'Idea liberale, foglio del gruppo pavese del partito liberale italiano», marzo 1945 e *Autogoverno in Italia*, in «L'Alfiere, foglio di ispirazione liberale», 15-30 aprile 1945.

zioni e negli uomini, e comunque le rinviava alla Costituente[290]. Non insisterò perciò su questo punto. Ma prima di concludere questa esposizione necessariamente arida, vorrei ancora notare che l'operazione condotta a termine con facilità da De Gasperi e da Romita va valutata anche in rapporto al poco di «straordinario» che i prefetti rimossi erano riusciti a fare. E ancora: non siamo in grado di valutare la piena attendibilità di quanto scritto dallo Chabod, e cioè che De Gasperi avrebbe posto ai prefetti e ai questori politici il dilemma: o entrare nei ruoli, o via; e che pochissimi avrebbero accettato di diventare funzionari[291]. Ma quale che sia stato l'espediente usato da De Gasperi e Romita, mi pare che la risposta positiva di un cospicuo numero di «politici» non avrebbe potuto cambiare di molto il significato dell'operazione. Il fatto è che si era giunti a un punto in cui o il problema degli uomini rifluiva su quello delle istituzioni, o queste, immodificate, avrebbero preteso e ottenuto gli uomini adatti per i posti adatti[292].

13. Il «parastato» fascista e la sua eredità

Abbiamo detto all'inizio che il tema della continuità dello Stato non può esaurirsi nella trattazione dei vertici costituzionali e del tradizionale apparato amministrativo, ma impone la presa in esame anche di quel complesso di enti pubblici non territoriali, che furono in passato unificati sotto la equivoca categoria giuridica del «parastato». Secondo un'evoluzione rile-

---

[290] Nenni scrisse nel suo «taccuino» del 31 gennaio 1946 che nel Consiglio dei ministri «si è molto discusso oggi di prefetti. Romita ha proposto la sostituzione dei prefetti politici con funzionari di carriera. Era tenuto a farlo per ragioni politiche ma poteva sforzarsi, come ha fatto per Milano, di trovare uomini nuovi. Dice che non ce ne sono. Ho fatto rinviare la maggior parte delle nomine. Ci vorrebbe un generale colpo di scena e potrebbe darlo solo una Costituente che avesse i poteri di una autentica Convenzione» (*I Taccuini di Nenni*, in «Avanti!», 22 maggio 1966).

[291] Cfr. F. CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Einaudi, 1961, p. 143. La testimonianza del prefetto nominato a Massa dal CLN, il comandante partigiano cattolico Pietro Del Giudice, è di segno opposto: egli ricevette da Romita un telegramma in cui lo si ringraziava dell'opera svolta e si annunciava l'arrivo del successore (cfr. *La Resistenza e gli Alleati in Toscana* ... cit., p. 215).

[292] Manca, come ho già accennato, un'analisi completa sulla evoluzione della burocrazia, e in particolare di quella dell'Interno, dal Fascismo agli anni del dopoguerra. C. GHINI – P. SECCHIA, *Epurazione*, in *Enciclopedia dell'antifascismo e della Resistenza*, II, Milano, La pietra, 1971, pp. 222-224, riportano i seguenti dati: su 64 prefetti di prima classe in servizio nel 1960, 62 erano già funzionari dell'Interno durante il Fascismo e «analoga situazione si aveva tra gli altri prefetti della Repubblica»; su 241 viceprefetti, tutti erano già in servizio nel periodo fascista; su 135 questori, tutti erano stati in servizio sotto il Fascismo e 15 di essi erano funzionari fin da prima del Fascismo; anche i 139 vicequestori – sempre alla data del 1960 – erano entrati tutti nell'amministrazione in epoca fascista e «soltanto 5 risultavano avere in qualche modo contribuito alla Guerra di liberazione nazionale collaborando alla Resistenza».

vabile in tutti i paesi capitalistici, ma che in Italia ha assunto un peso particolare, lo Stato, man mano che interviene direttamente in nuovi e più vasti settori della vita economica e sociale, lo fa in parte attraverso i suoi tradizionali organi (i ministeri e gli uffici locali da questi dipendenti), in parte creando *a latere* enti e istituti cui affida, in forme nuove e dotate di maggiore autonomia funzionale, la gestione di una quota notevole di quegli interventi, la cui materia è sottratta in parte anche agli enti pubblici territoriali, che così vedono accentuarsi il processo di svuotamento cui abbiamo già accennato. Economisti e giuristi hanno rivolto crescente attenzione a questo fenomeno; ed io non ho né la competenza né lo spazio per riassumere qui le conclusioni cui essi sono pervenuti. Mi limiterò pertanto alle poche osservazioni indispensabili per concludere il discorso fin qui condotto.

Va innanzi tutto fatta una distinzione fra gli enti e istituti gestori di servizi sociali e quelli impegnati nel processo produttivo. I primi erano in parte eredità del prefascismo (ad esempio, l'INA) e in parte maggiore sorsero invece durante il fascismo, con un legame spesso più stretto con il PNF che con l'apparato statale. Il fenomeno andrebbe studiato sotto vari profili: tendenza del fascismo a occupare gli spazi vuoti rilevabili nella società civile[293], «compenso» dato al partito per la perdita di peso e dinamismo politici nei confronti dello Stato; natura intrinseca di molti di quei servizi che ben poco avevano di «fascista» (e questo contribuisce a spiegare la larga sopravvivenza degli istituti che vi furono preposti); formazione di una burocrazia che se all'inizio fu certo messa insieme con particolari favoritismi in pro dei fascisti, perse presto la coscienza del suo dover essere, se così può dirsi, fascista due volte e si adeguò in modi non diversi da quelli della burocrazia statale al trapasso dal fascismo alla Repubblica, conservando peraltro una particolare predisposizione alle pratiche di «sottogoverno».

Più importante è certo lo sbocco che negli anni trenta ebbe la tradizione italiana di intervento economico dello Stato nella creazione, sotto la spinta della grande crisi, di quel complesso d'istituti economici pubblici che ebbe nell'IRI il capofila e il simbolo. Si è parlato, a proposito di queste novità, di «costituzione degli anni trenta». La formula è forse eccessiva, soprattutto se riferita alle limitate finalità che si proponevano gli autori dei «salva-

---

[293] Si confronti un'osservazione del Ragionieri, di più ampia portata: «Tali e tanti erano gli spazi associativi lasciati aperti nello sviluppo della società italiana che non potevano non essere riempiti da un regime reazionario di massa che si prefiggesse di inquadrare e di controllare tutti gli strati in qualche misura attivi e produttivi del paese» (E. RAGIONIERI, *Il partito fascista: appunti per una ricerca*, in *La Toscana nel regime fascista (1922-1939). Convegno di studi promosso dall'Unione regionale delle province toscane, dalla Provincia di Firenze e dall'Istituto storico per la Resistenza in Toscana, Firenze, 23-24 maggio 1969*, Firenze, Olschki, 1971, p. 87). È evidente che larga parte degli spazi così riempiti non si sarebbe più svuotata.

taggi» da cui scaturirono IRI e IMI[294]. Ma è indubbio che si consumò allora la rottura dello Stato amministrativo compatto e uniforme, di tipo napoleonico, e della relativa burocrazia, e si assistette alla nascita di «nuove burocrazie, aventi un impianto che oggi diremmo più tecnocratico» e al sorgere di un «pluralismo amministrativo» caratterizzato da «correlazioni di nuovo tipo fra momento politico e momento amministrativo»[295]. Fra le molte eredità lasciate all'Italia dal fascismo, questa si sarebbe rivelata la più dinamica perché la più consona alla linea evolutiva delle economie capitalistiche. Al confronto sbiadiscono le farraginose e ideologizzate corporazioni, delle quali è stato ormai sufficientemente dimostrato che non funzionavano affatto, o funzionavano come cinghia di trasmissione all'apparato statale delle decisioni prese nelle sedi strategiche delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie. Anche le corporazioni, peraltro, favorirono quel processo di commistione fra capitale e Stato che, destinato a svilupparsi nel dopoguerra, ha offerto la base allo stesso prosperare dell'IRI, dell'ENI e degli istituti consimili. Questo sviluppo è stato fra l'altro sollecitato proprio dal mancato rinnovamento della pubblica amministrazione «normale». Rivelatasi infatti questa – come complesso di uffici, personale, procedure[296] – sempre più incapace di affrontare i nuovi compiti di intervento, l'ostacolo è stato in parte aggirato creandole a fianco nuovi organismi (uno degli esempi più tipici è quello della Cassa per il Mezzogiorno).

Quale sia stata la consapevolezza che gli uomini della Resistenza ebbero di questa linea di sviluppo sarebbe molto interessante indagare, tenendo conto che tale consapevolezza non poteva nascere dal nulla o da mero intuito divinatorio, bensì da una corretta analisi della dinamica dello sviluppo produttivo. Per quel tanto che ho potuto vedere, mi pare riscontrabile una certa oscillazione fra la diffidenza verso creature del fascismo quali erano l'IRI e le società finanziarie ad esso facenti capo, ricacciate, al limite, fra le «bardature» da sopprimere o neutralizzare, e l'ipotesi di un loro possibile diverso uso. Questa possibilità era vista a sua volta in modi tutt'altro che univoci, che vanno interpretati nel quadro della ideologia economica dei singoli partiti, con particolare riguardo, specie per le sinistre, all'atteggia-

---

[294] È indicativo ad esempio che nel *Nuovo Digesto Italiano*, pubblicato fra il 1937 e il 1940, alla voce *IRI* vi sia il rinvio alla voce *Banche*.

[295] Riprendo le parole usate da A. CARACCIOLO – S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati* ... cit., p. 606.

[296] Cassese si è spinto, ad esempio, a scrivere che «la maggior parte delle imprese pubbliche fu costituita nelle attuali forme per sottrarle alle norme di contabilità dello Stato» (S. CASSESE, *Cultura e politica* ... cit., p. 212). Si ricordi che dietro la legge sulla contabilità c'è quel grosso centro di potere amministrativo che è la Ragioneria generale dello Stato, il cui peso venne accrescendosi proprio sotto il Fascismo.

mento tenuto verso i problemi della pianificazione[297].

La sussistenza e la crescita del complesso degli istituti pubblici d'intervento economico andrebbe infine valutata in rapporto al fenomeno che è stato chiamato di riprivatizzazione del pubblico[298]. Da una parte abbiamo assistito ad un progressivo estendersi del settore dell'economia, dall'altra non solo ad un parallelo infittirsi della commistione fra pubblico e privato, ma alla tendenza a far battere in prevalenza l'accento, in questa commistione, sul privato. Il fenomeno non può essere definito soltanto nell'ambito del diritto, ma ha una dimensione economica – dove il compenetrarsi fra pubblico e privato significa compenetrazione fra Stato e capitale – e una dimensione ideologica. Mentre infatti l'ideologia del fascismo era statalista, e anche i più pesanti condizionamenti dei pubblici poteri da parte dei maggiori interessi privati erano mascherati da fraseologie pubblicistiche e corporative, nel postfascismo è avvenuto che il capitalismo in ripresa si sia disinibito anche sul piano ideologico, e che una pubblica amministrazione rimasta vecchia e polverosa abbia perso credito e prestigio fino al punto che gli avviliti burocrati statali sono comparsi spesso fra i più zelanti e sprovveduti propagandisti della superiore efficienza delle aziende private.

Qualcuno ha voluto far scaturire da questo processo quasi un invito allo Stato a ristrutturarsi tutto secondo i modelli più efficienti e funzionali delle aziende private-pubbliche. La estrapolazione mi pare però non tenga conto di un dato fondamentale, e cioè che lo Stato, per bisognoso che sia di adeguarsi alle esigenze di un intervento dinamico nel processo produttivo, non può tuttavia rinunciare ai suoi compiti di repressore e di mediatore generale garantiti dalla ideologia della imparzialità. In questa sua più tradizionale funzione lo Stato continua e continuerà ad agire attraverso il suo apparato

---

[297] Citerò due documenti lontani fra loro nel tempo e (ma forse non del tutto) nell'ispirazione. Le *Idee ricostruttive* della democrazia cristiana (estate 1943) ricordavano «l'esistenza di taluni istituti che, creati con spirito e scopo di dominio politico, potranno, opportunamente modificati, essere indirizzati a realizzare una migliore distribuzione della ricchezza e ad impedirne il concentramento in poche mani» (DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Atti e documenti* ... cit., p. 5: la nota editoriale pone Pasquale Saraceno fra i consiglieri di De Gasperi nella stesura del documento). Un ordine del giorno approvato l'8 agosto 1945 dai CLN delle aziende IRI, ricordata l'origine dell'Istituto come «organo dello Stato con scopi di finanziamento e smobilizzo» e la gestione fattane dal fascismo «secondo concetti e programmi capitalistici ideati e imposti da un ristretto numero di persone al servizio totale delle idee megalomani ed imperialistiche del fascismo», affermava con risolutezza che l'IRI doveva avere, «anche nella nuova Democrazia italiana (...) compiti di finanziamento e coordinamento nel quadro di una economia nazionale socializzata»; e concludeva con la richiesta di energica epurazione e d'immissione di delegati dei lavoratori «negli organi sociali» dell'Istituto (il testo è riprodotto in «Giovane critica», 1973, 34-36, pp. 10 e seguenti).

[298] La formula è di Massimo Severo Giannini: si veda in merito S. CASSESE, *Cultura e politica* ... cit., p. 127 e seguenti.

altrettanto tradizionale, certo bisognoso anch'esso di ampio rinnovamento, ma non secondo modelli che sono estranei alla natura di quella funzione. Mi pare insomma realistico riconoscere che oggi lo Stato agisce con due braccia: l'intervento diretto e la mediazione-repressione. E forse nel saper cogliere in modo corretto il rapporto fra questi due bracci – piuttosto che nel lamentarsi del fatto che il braccio tradizionale non riesce a tenere a freno il braccio giovane e invadente – sta una delle possibili chiavi per una aggiornata esegesi di quella «relativa autonomia» dello Stato rispetto alla società civile cui accennavo all'inizio.

14. Una considerazione finale

Non intendo riprendere, in sede conclusiva, le osservazioni che ho formulato nel corso della esposizione. Ma una «morale» possiamo cercare di trarla, senza pretesa di esaurire il discorso né a livello teorico né a livello storiografico.

Istituzioni fornite di un così alto tasso di continuità, un apparato statale che funziona più o meno immutato sotto diversi regimi politici, sono fenomeni che potrebbero a prima vista essere interpretati, in generale, come prove della indipendenza, non relativa ma quasi assoluta, nel momento statuale e amministrativo; e, nel caso particolare dell'Italia, quali argomenti a favore della interpretazione del fascismo come parentesi che non inquina profondamente lo Stato e le istituzioni, come la storiografia neomoderata tende a dire. Purtroppo le cose possono, più realisticamente, essere interpretate in senso affatto opposto. E cioè: istituzioni e apparati che sembrano adattarsi ugualmente bene a regimi politici tanto diversi rispetto ai valori della democrazia sono istituzioni e apparati pericolosi, che non offrono alcuna garanzia democratica, mentre ne offrono molte all'autoritarismo e al fascismo, coi quali più intimamente consonano e dai quali si lasciano senza troppa resistenza conquistare, quando alla conquista attivamente non collaborino, perché giustamente convinti che non saranno essi a pagare le spese di una nuova situazione dalla quale ricaveranno anzi incremento di potere e di prestigio[299]. La magistratura, ad esempio, che ha celebrato la propria indipen-

---

[299] Dopo il colpo di Stato dei colonnelli lo storico della Resistenza greca ha scritto: «Si è avuta la dimostrazione che il regime democratico non è compatibile con un apparato statale fascistizzante. Qui è infatti la radice del male. In Grecia l'amministrazione, l'esercito, la polizia, la gendarmeria non sono stati epurati dopo la Liberazione. Essi hanno conservato nei posti chiave, come nei loro effettivi, uomini che erano stati i sostenitori della dittatura fascista d'anteguerra o che avevano apertamente collaborato con l'occupante (A. KÉDROS, *La fin d'un mythe*, in «Le Monde», 25 aprile 1967, citato da E. COLLOTTI, *La Resistenza greca tra storia e politica*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1967, 88, p. 48). Va da sé che facendo questa citazione non ho inteso – *quod Deus avertat* – proporre un paragone fra l'Italia e la Grecia.

denza assolvendo i fascisti in regime politico antifascista, si era astenuta, di massima, dall'analoga celebrazione che sarebbe stata l'assolvere gli antifascisti in regime politico fascista. Le forze dell'ordine che hanno perseguito gli ex partigiani in regime antifascista non avevano incriminato gli ex squadristi in regime fascista. La fascistizzazione dell'apparato burocratico non fu dunque, come è stato scritto, «di parata», né i burocrati furono «solo superficialmente fascistizzati»[300]: questo giudizio sembra dimenticare che il fascismo, come forma storicamente sperimentata di potere borghese, non si esaurisce nei quadri del partito fascista, ma è un sistema di dominio di classe in cui proprio gli apparati amministrativi tradizionalmente autoritari hanno parte rilevante. Di parata va piuttosto definita, dato il fallimento della epurazione, la democratizzazione postresistenziale.

Secondo una classica e ottimistica sentenza le buone istituzioni servono a mantenere accesa la fiammella della libertà sotto le ceneri del dispotismo. In Italia l'esperienza storica sembra insegnare il contrario, e cioè che le istituzioni e gli apparati consentono ai veleni autoritari e fascisti di infiacchire gli slanci politici innovatori e di compromettere i tentativi di democrazia.

[300] R. De Felice, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista* ... cit., p. 345.

*ANCORA SULLA CONTINUITÀ DELLO STATO**

1. Il tema della continuità dello Stato dal fascismo alla Repubblica ha suscitato negli ultimi anni proficui dibattiti storiografici ma ha anche generato molti equivoci. La continuità di una parte della realtà, quale è lo Stato, è stata dilatata fino a farla diventare quasi sinonimo di generale immobilismo e di negazione di quanto di nuovo è stato espresso, a livello sociale come a livello politico, dall'antifascismo, dalla esperienza resistenziale, dalla costituzione e infine dall'avvio della gestione democristiana del potere. Evidentemente le cautele con le quali avevano circondato quella linea interpretativa coloro che se ne erano fatti con particolare impegno illustratori[1] non sono state sufficienti. Così dopo il passaggio, registrato da Romanelli, dall'«enfasi della innovazione» alla «coscienza della continuità», si è rischiato di cadere in una opposta enfasi della continuità, fino al paradossale rovesciamento, notato da Traniello, della «interpretazione parentetica del fascismo in una interpretazione sostanzialmente parentetica della Resistenza». Il contraccolpo è stato che «proprio attraverso la indebita estensione dell'oggetto della continuità dello Stato» finisce con il venire sotto ogni profilo negata: come scrive Rotelli, «la continuità medesima»[2].

---

* Da *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, a cura di R. PACI, Padova, Antenore, 1982, pp. 537-568, poi in C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato,* Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 160-184, 268-275.

[1] Mi riferisco a C. PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini,* ora nel presente vol., pp. 391-503 e a G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia,* Milano, Feltrinelli, 1976, che rielabora problemi e ipotesi di ricerca espressi in scritti precedenti. Si veda al riguardo, fra le altre, le osservazioni critiche, di diversa ispirazione, di F. DE FELICE, *La formazione del regime repubblicano*, in *La crisi italiana*, a cura di L. GRAZIANO – S.G. TARROW, I, Torino, Einaudi, 1979, pp. 43-77 e di S. RISTUCCIA, *Amministrare e governare. Governo, parlamento, amministrazione nella crisi del sistema politico*, Roma, Officina, 1980, pp. XIV e sgg., XLIV.

[2] Cfr. R. ROMANELLI, *Apparati statali, ceti burocratici e modi di governo*, in *L'Italia contemporanea: 1945-1975*, a cura di V. CASTRONOVO, Torino, Einaudi, 1976, p. 145; F. TRANIELLO, *Stato e partiti all'origine della Repubblica nel dibattito storiografico,* in «Italia contemporanea», 1979, 135, p. 5; E. ROTELLI, *I cattolici e la continuità dello Stato: l'ordinamento amministrativo*, in *La successione. Cattolici, Stato e potere negli anni della ricostruzione*, Roma, Edizioni lavoro, 1980, p. 7.

Le osservazioni che seguono non intendono riesaminare globalmente il problema facendo il punto sul dibattito finora svoltosi sia in sede storiografica che in sede giuridica. Esse vogliono soltanto proporre qualche breve considerazione di carattere generalissimo e qualche ulteriore elemento di riflessione. Va detto del resto che sarà utile riaprire il dibattito sulla intera questione solo se la si inquadrerà in un contesto, tematico e cronologico, molto più ampio, e solo dopo che sarà stata compiuta tutta una serie di ricerche analitiche che depurino il discorso da ogni elemento di disputa meramente ideologica[3].

La tesi della continuità ebbe fortuna in un momento in cui era stato rimesso in discussione, sotto la spinta degli eventi sessantotteschi, il nesso fra la Resistenza e la Repubblica che si diceva da essa nata. L'ufficiale unanimismo che intorno alla legittimità di questa filiazione era venuto crescendo proprio man mano che la Resistenza si allontanava nel tempo e ne venivano stemperati e appiattiti contenuti e valori, provocò una reazione che credo si debba tuttora considerare salutare. Oggi si può peraltro vedere con chiarezza che i cammini conseguentemente percorribili potevano essere molteplici, mentre ne furono praticati solo quelli che apparivano più semplici e a portata di mano. La tesi «di sinistra» della continuità, che, scomponendo la Resistenza nei suoi elementi, la fustigava allo scopo di meglio illustrarne il potenziale innovativo non pienamente dispiegatosi, fu solo uno di questi percorsi. Giorgio Amendola, che nei suoi numerosi e noti interventi volle mettere in luce la gracilità della Resistenza e dell'antifascismo in genere, raggiunse per vie e con finalità diverse l'analogo risultato di sottolineare la continuità fra l'Italia fascista e l'Italia dei primi anni repubblicani[4]. L'una se così posso esprimermi, era una continuità affermata come tesi aggressiva nei confronti della politica dei partiti di sinistra, l'altra come tesi difensiva della medesima politica. E mentre per Amendola gli anni che erano poi seguiti avevano consentito una lenta, difficile, contraddittoria, ma nelle grandi linee sicura marcia di recupero, che non aveva richiesto profondi mutamenti di linea culturale e strategica, per i «continuisti di sinistra» il trascorrere del tempo aveva solo fatto venire al pettine in modo sempre più aggrovigliato e drammatico i nodi non sciolti. Infine, anche una tesi come quella avanzata a più riprese da Scoppola, sul fondamentale ruolo mediatore di De Gasperi, dava per presupposto un alto tasso di continuità, sulla quale meglio potesse rifulgere il carattere demiurgico di quella mediazione. Del resto, la continuità non può essere messa in forse, oltre un cer-

---

[3] Un approccio a questo indirizzo di ricerca è ora riscontrabile in C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'agricoltura (1919-1980)*, Roma, Officina, 1981.

[4] Si vedano i saggi raccolti in G. AMENDOLA, *Gli anni della Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1976.

to limite, dalla storiografia legata ad un partito, quello della Dc, che su di essa costruì larga parte delle sue iniziali fortune, praticando quella che Onida ha chiamato la «continuità come metodo»[5]. In tutte queste interpretazioni, fatte sempre salve le profonde e ovvie differenze, ciò che non veniva sufficientemente tenuto presente era la natura dei mutamenti intervenuti nella società italiana, nei suoi rapporti con lo Stato, e in generale con il sistema politico, in tutto l'ormai lungo arco di anni che andava dall'immediato dopoguerra ai nostri giorni e in un arco ancor più lungo che risalisse agli anni precedenti la seconda guerra mondiale.

Assumendo quest'ultimo punto di vista, il problema della continuità si risolve in quello, molto più ampio e complesso, della periodizzazione interna alla storia del Novecento, non solo su scala italiana; e forse meglio si direbbe *delle* periodizzazioni ove si voglia tener presente il dibattito sulla molteplicità dei tempi della storia. Il tema della continuità dello Stato rinvia così ad un'attenta ricognizione delle trasformazioni avvenute nello Stato, nel suo insieme e nei suoi singoli settori, nel suo intreccio con la società civile, fattosi sempre più stretto e garantito da crescenti e complesse mediazioni politiche. Scomporre la continuità, e la discontinuità, nei loro vari elementi economici, sociali, istituzionali, culturali, sembrerebbe dunque la via da battere, anche da parte di chi non intenda rinunciare al tentativo di una ricostruzione generale non piattamente semplificatrice; né dovrebbe incorrere nell'accusa di economicismo[6] chi prende atto che il modo di produzione capitalistico è un fenomeno di lunga durata.

Maier definisce la sua *Recasting Bourgeois Europe* – che prospetta, com'è noto, il «corporatismo» quale categoria interpretativa generale dell'indirizzo affermatosi dopo la prima guerra mondiale in Germania, Francia e Italia – come «un'indagine su quanti hanno grossi interessi nella continuità»[7]. Appare del tutto corretta un'indagine, che alla prima si intrecci, su quanti hanno avuto ed hanno interesse alla discontinuità e alla rottura. Lo scontro fra i due tipi d'interessi, del resto, non si conclude mai, come non

---

[5] Si vedano: P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977 e Id., *Introduzione* a *Il mondo cattolico e la DC*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, I, *L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia cristiana*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 148; V. Onida, *I cattolici e la continuità dello Stato: profili costituzionali*, in *La successione* ... cit., pp. 29-93.

[6] Questa è una delle critiche fatte da F. De Felice in *La formazione del regime repubblicano* ... cit., p. 51.

[7] Si veda la traduzione italiana: Ch.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, Bari, De Donato, 1979, p. 20. Cfr. in merito M. Salvati, *Teoria «corporativa» e storia contemporanea*, in «Rivista di storia contemporanea», IX (1980), pp. 621-642. Sulla periodizzazione del Novecento si veda quella proposta da R. Luperini, *Il Novecento. Apparati ideologici, ceto intellettuale, sistemi formali nella letteratura italiana contemporanea*, Torino, Loescher, 1981, pp. XV-XX: gli anni 1926-1956 costituiscono, secondo questo schema, il periodo «delle origini del neocapitalismo e della sua "ricostruzione"».

si concluse fra il 1943 e il 1948, con la vittoria assoluta dell'uno sull'altro. È una osservazione ovvia, che può peraltro aiutare a richiamare quel senso della drammaticità che gli storici apologeti dei vincitori nella lotta per il potere – nello Stato, nel partito, in qualsiasi altra istituzione – sono troppo spesso inclini a dimenticare.

2. In una sua recente rassegna Giovanni Sabbatucci ha preso atto che non paiono più esserci molti dubbi sulla esistenza di «considerable elements of continuity linking the institutions and judiciary of the fascist regime not only to those of the liberal period, but also to those of the republican period»[8]. Un'attenta analisi degli elementi di continuità di medio periodo si trova nel già ricordato saggio di Romanelli. Pizzorusso e Violante hanno di recente ribadito che «il fatto che non si possa parlare di continuità in senso politico (...) non significa che non si possa e non si debba parlare di continuità in senso tecnico-giuridico», affermazione all'interno della quale i due giuristi hanno subito avvertito la necessità di procedere a ulteriori distinzioni[9]. A sua volta Giorgio Berti ha constatato che «la costituzione amministrativa, in nome della continuità, è prevalsa sulla costituzione sociale o delle libertà»[10] Il problema, senza insistere in citazioni di questo tipo, potrebbe dunque essere posto come invito ad esaminare quale sia stato il ruolo svolto dallo Stato e dalle istituzioni, nelle loro varie articolazioni e nei loro diversi elementi di continuità e di novità, nella formazione e nelle caratteristiche assunte dal blocco di potere che ha retto l'Italia a partire dal secondo dopoguerra.

Il quinquennio italiano 1943-48 mi pare consenta di illustrare con sufficiente approssimazione un fenomeno che rientra in quello generale sopra schematicamente richiamato, e cioè che il sistema del potere opera in modo vario e sfaccettato e che non tutte le sue componenti svolgono sempre funzioni di uguale peso e significato, uniformemente periodizzabili. Questa articolazione è riscontrabile all'interno dello stesso campo statale inteso in senso stretto, i cui vari settori e «corpi» non procedono sempre all'unisono su un unico e compatto fronte (e sta in questo una radice del fenomeno che, con giudizio alquanto approssimativo, viene chiamato dei «corpi separati»)[11]. Vi sono dei momenti – e quelli di maggiore crisi sociale e politica sono annoverabili fra di essi – in cui il cosiddetto ceto politico di governo può

---

[8] G. SABBATUCCI, *Fascist Institutions: Recent Problems and Interpretations*, in «Journal of Italian History», II (1979), 1, p. 76.

[9] Cfr. A. PIZZORUSSO – L. VIOLANTE, *Dal Regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'assemblea costituente*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla costituzione provvisoria alla assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 17-30 (le parole citate sono a p. 23).

[10] G. BERTI, *La riforma dello Stato*, in *La crisi italiana* ... cit., II, p. 455.

[11] Per un rapido schizzo storico si veda G. AMBROSINI, *I «corpi separati»*, in *L'Italia contemporanea* ... cit., pp. 277-306.

essere su posizioni più avanzate di quelle del ceto amministrativo e dei vari corpi statali, che sono caratterizzati da maggiore continuità e vischiosità rispetto alle novità che si manifestano nella parte più dinamica della società, e che si rivelano capaci di dar luogo anche ad innovazioni legislative. Una constatazione di questo tipo fece Bloch[12] per quanto riguardava i rapporti fra i grandi corpi dello Stato e i governi di fronte popolare in Francia. Qualcosa di analogo è quanto, con varie gradazioni, può dirsi sia avvenuto in Italia fra il '44 e la cacciata dei socialcomunisti dal governo. In quegli anni la mediazione politica che avviene nei CLN e nel governo, con la partecipazione, pur appesantita da tanti limiti, dei partiti di sinistra, non può non tener conto di molteplici spinte sociali e delle tensioni che ne derivano, tanto da collocarsi, di fatto e ancor più con l'immagine che dava di se stessa ad amici e ad avversari, su un terreno più avanzato di quello sul quale il grosso della classe dominante era disposto ad attestarsi. Credo che si possa al riguardo parlare di uno di quei casi in cui altri settori del sistema statale del potere «guardano le spalle» e operano per la ricomposizione anche a livello politico complessivo, come appunto accadde poi in Italia fra l'aprile del 1947 e le elezioni del 18 aprile 1948, le quali ultime sancirono anche formalmente la ricostituzione di quel sistema a tutti i livelli.

Possiamo trarre dalla storia dei decenni precedenti due esempi riconducibili a questo discorso, fatte ovviamente salve le debite differenze. All'inizio del secolo, quando Giolitti nella prima fase, la più liberale, del suo governo lasciò agli scioperi uno spazio ben maggiore di quello riconosciuto dai governi precedenti, fu la magistratura che si schierò su una seconda linea di difesa della classe dominante; e non c'è bisogno di supporre che Giolitti avesse studiato a tavolino una divisione di compiti, strizzando l'occhio ai magistrati. Furono i magistrati stessi che si preoccuparono di ricondurre sotto la figura di reati comuni alcuni dei comportamenti ineliminabili da qualsiasi manifestazione di massa e che, legittimati sul piano politico da Giolitti, venivano in tal modo riacciuffati, criminalizzandoli, dalla magistratura[13]. L'altro esempio, anche se non è italiano, mi pare a sua volta significativo. Il 2 luglio 1890 fu approvata negli Stati Uniti la legge Sherman contro i trust e le concentrazioni industriali. Ebbene, i tribunali e la Corte suprema degli USA riuscirono a interpretare quella legge in senso aberrantemente contrario a quello che era il risultato della mediazione politica cui il Congresso era dovuto addivenire. La legge fu infatti il più delle volte intesa dalla Corte come una legge contro le concentrazioni dei lavo-

[12] Cfr. M. BLOCH, *La strana disfatta*, Napoli, Guida, 1970, p. 155 e *passim*.

[13] Si veda quanto osserva al riguardo G. CAROCCI, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 136-138. E, in generale, cfr. G. NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura, 1870-1922*, Bari, Laterza, 1969.

ratori, contro cioè le organizzazioni sindacali, accusate di costituire monopoli che impedivano il libero mercato della forza-lavoro[14].

Episodi siffatti segnalano l'importanza che avrebbe, in generale, seguire l'intero cammino che va dalla formazione delle norme – momento che nelle ricostruzioni storiche viene troppo spesso isolato – alla loro applicazione da parte della pubblica amministrazione e poi all'esito delle controversie giurisdizionali che possono conseguirne. La sorte subita dai decreti Gullo costituisce, negli anni che ci interessano, un esempio molto significativo dello svuotamento subìto per questa strada da norme fra le più innovative emanate durante la permanenza delle sinistre al governo[15].

Connesso al tema della divisione di compiti fra le varie parti del sistema del potere statale è quello della triplice funzione che esercita la burocrazia, e che si manifesta con notevole chiarezza negli anni che stiamo prendendo in esame. Da una parte la burocrazia si configura come obbediente esecutrice della politica dichiarata dal governo; da un'altra parte essa si pone come gestore di una propria sfera di autonomia politica che può spingersi fino al sabotaggio delle decisioni governative e alla ricerca di diretta legittimazione presso porzioni del corpo sociale, in particolare presso quelle dalle quali la burocrazia stessa viene espressa; da una terza parte infine, la più ambigua, la burocrazia opera come esecutrice della politica «reale» del governo, quella che non può essere esposta in parlamento, nei comizi, sulla stampa. Nei governi d'instabile coalizione, quali erano quelli fondati sui CLN, questo schema si complica nel senso che la burocrazia viene ad essere, in larga misura, la esecutrice della politica di quelle componenti governative che, nella scontata (e sperata) rottura della coalizione, sono preconizzate come vincitrici. Sarebbe interessante controllare la validità di questo schema soprattutto nei brevi mesi del governo Parri. Ho sentito raccontare da vecchi burocrati del ministero dell'Interno che a Parri venivano a bella posta sottoposte montagne di carte delle quali sarebbe bastato che egli prendesse rapida visione, lasciandone il segno con una sigla. Invece il probo e inesperto Maurizio le leggeva tutte accuratamente e, fra i rattenuti sorrisi dei suoi collaboratori, su tutte apponeva la sua firma per esteso, nome e cognome. È un racconto il cui valore simbolico supera di molto quello di testimonianza. I burocrati avevano fatto la loro scelta: puntare su quella parte del personale politico che assicurava ad essi la massima continuità del proprio potere amministrativo, offrendo uno

---

[14] «Il congresso aveva votato la legge Sherman come un'arma del popolo contro i *trust*. I tribunali spesso interpretavano la legge come un'arma dei padroni contro i sindacati»: L. HUBERMANN, *Storia popolare degli Stati Uniti*, Torino, Einaudi, 1977, p. 224 (si veda anche p. 238).

[15] Rinvio al riguardo a: A. ROSSI DORIA, *Il ministro e i contadini. Decreti Gullo e lotte nel Mezzogiorno (1944-1949)*, Roma, Bulzoni, 1983.

scambio di servigi nel quale sapevano bene, per lunga esperienza, di non partire affatto da posizioni di debolezza. Carlo Levi ci ha lasciato una magistrale immagine di un momento culminante di questo processo, nelle pagine dedicate alla conferenza stampa che Parri tenne al Viminale dopo le sue dimissioni[16].

È infine appena il caso di ricordare che degli stessi istituti può essere fatto, in diversi contesti sociali e politici, un uso diverso. Le stesse norme, o norme poco differenti, applicate nell'Italia liberale, nell'Italia fascista, nell'Italia repubblicana, possono dar luogo a risultati parzialmente diversi; altre norme possono rimanere a lungo inapplicate, tranne poi ad essere risvegliate dal letargo quando se ne ripresenti l'occasione. Dentro la permanenza del dominio della classe borghese, possono cioè avvenire, nelle dislocazioni istituzionali, mutamenti ambigui e bifronti cui solo il quadro complessivo dei rapporti di forza sociali e politici può dare un senso. Si pensi ad esempio al riconoscimento dei partiti e dei sindacati fatto dalla costituzione, che costituisce senza dubbio una delle novità più rilevanti nei confronti dello statuto albertino e del sistema parlamentare prefascista[17]. Partiti e sindacati, concepiti come canali per trasmettere al livello statale, istituzionalizzandole, le istanze che salgono dalla società, possono infatti adempiere alla opposta funzione di selezionare e gerarchizzare, dal punto di vista dello Stato, i conflitti sociali, come vanno ponendo in luce coloro che analizzano i cosiddetti sistemi della democrazia autoritaria e del corporativismo.

3. Chi volesse ripercorrere a grandi linee, dal punto di vista delle istituzioni statali, quanto avvenne in Italia negli anni che ci interessano, dovrebbe tener presenti le due facce della situazione di partenza, quale si presentava nel luglio 1943. Da una parte c'era il programma che è poi stato chiamato del «fascismo senza Mussolini» e che potrebbe anche configurarsi come un nuovo e goffo appello al «ritorno allo statuto»[18]. Il decreto legge 2 agosto 1943, predisposto da Badoglio appena giunto al governo, scioglieva la Camera dei fasci e delle corporazioni (un *minimum* alquanto ovvio) e prevedeva la riesumazione della Camera dei deputati dopo quat-

---

[16] Cfr. C. LEVI, *L'orologio*, Torino, Einaudi, 1950, pp. 165-175.

[17] Su questo punto, attribuendogli potere qualificante, hanno richiamato fra l'altro l'attenzione, oltre a F. DE FELICE, *La formazione del regime repubblicano* ... cit., in particolare p. 62, M.G. ROSSI – G. SANTOMASSIMO, *Introduzione* a *Il PCI*, in *Cultura politica e partiti nell'età della costituente* ... cit., II, p. 213.

[18] L'opuscolo *Il problema istituzionale*, stampato clandestinamente dal Movimento liberale italiano sotto la data del 15 ottobre 1943, riconosceva che la formula «ritorno allo statuto», se «era anacronistica nel momento in cui con essa si intendeva annullare la forma di governo parlamentare», era più che mai improponibile come invito a tornare proprio «a quel tipo di governo parlamentare non esente dalla colpa di avere reso possibile il fascismo» (p. 12).

tro mesi dalla fine della guerra. Del tutto immutato era lasciato il Senato di nomina regia, completamente fascistizzato (e definito «lurido» dal senatore Benedetto Croce)[19]. Questo progetto rappresentava il massimo cui la vecchia classe dominante potesse aspirare, e fra le sue giustificazioni ideologiche spiccava quella fondata sulla netta distinzione fra Stato e governo, col conseguente appiattimento su quest'ultima categoria di quella ben più complessa di «regime»[20]. Ma nel luglio 1943 e in misura più vasta e radicale dopo l'8 settembre, era anche largamente diffusa un'aspettativa di pieno e profondo rinnovamento dello Stato. Essa attraversava strati sociali e formazioni politiche che, a differenza del capo della polizia Senise, mettevano il regime fascista sul conto dello Stato e non solo del governo. Sarebbe insensato sottovalutare quanto profondamente queste istanze innovatrici siano riuscite a modificare, fra il 1943 e il 1947, quelle conservatrici; e questo non per fare del trionfalismo resistenziale e costituzionalistico, ma per non appiattire il discorso e non suffragare l'equivoco che, guardando le cose dall'osservatorio statale-istituzionale, debba concludersi che in Italia non si verificò nulla, o quasi, di nuovo.

L'ipotesi almeno parzialmente alternativa della ricostituzione del vecchio Stato-apparato – burocrazia, esercito, magistratura – come stava avvenendo nel Sud in un contesto tenuto insieme dalla presenza alleata[21], fu, com'è noto, soprattutto quella dei Comitati di liberazione nazionale. Sulle polemiche che i Comitati suscitarono, sui diversi modi nei quali essi furono interpretati e praticati si è ormai scritto e discusso molte volte, forse troppe. Mi limito quindi a ricordare, schematizzando, che due sono i punti di vista dai quali si potevano guardare i Comitati. Li si poteva considerare mere coalizioni temporanee dei partiti, cioè essenzialmente dei

---

[19] Cfr. la lettera di Croce al conte Sforza, Sorrento, 20 ottobre 1943, pubblicata in appendice a C. PAVONE, *I gruppi combattenti Italia. Un fallito tentativo di costituzione di un corpo di volontari nell'Italia meridionale (settembre-ottobre 1943)*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1955, 34-35, pp. 112 e seguenti. Croce aggiungeva che «converrebbe sciogliere e rifare» il Senato: un «rifare» che riguardava più le persone che l'istituto.

[20] Il capo della polizia, Senise, inviando il 2 agosto 1943 al direttore della colonia di confino di Ventotene istruzioni telegrafiche sulla liberazione dei confinati, così, ad esempio, si esprimeva: «Per attentatori occorre esaminare se loro propositi delittuosi erano diretti soltanto contro personalità cessato regime nel qual caso dovranno essere liberati, aut contro poteri costituiti in generale nel qual caso dovranno essere trattenuti»: il telegramma è conservato in Archivio centrale dello Stato e pubblicato in G. ANTONIANI PERSICHILLI, *Disposizioni normative e fonti archivistiche per lo studio dell'internamento in Italia (giugno 1940-luglio 1943)*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXVIII (1978), 1, p. 92 e seguenti.

[21] Sui rapporti con gli alleati rinvio, una volta per tutte, a N. GALLERANO, *L'influenza dell'amministrazione militare alleata nella riorganizzazione dello Stato italiano*, in «Italia contemporanea», 1974, 115, pp. 4-23 e a D. ELLWOOD, *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione angloamericana in Italia 1943-1946*, Milano, Feltrinelli, 1977.

loro vertici, imposte dalla emergenza e limitate nel tempo; oppure si poteva vedere nei Comitati organismi capaci di trascendere questa loro fin troppo evidente origine e di acquistare conseguentemente la capacità di rappresentare in modo autonomo le istanze di base, esprimendone uno spirito unitario più intenso e dinamico, e comunque diverso da quello patteggiato fra le direzioni dei partiti. Nella prima impostazione, che risulterà vincente, era implicito che l'assetto istituzionale cui tendere coincidesse, nella sostanza, con la restaurazione di un modello parlamentare più o meno ritoccato, che facesse in pari tempo salva la continuità degli apparati amministrativi, militari, giudiziari. Nella seconda visione il carattere dei CLN veniva sforzato, generalizzando alcuni dei punti più alti della esperienza resistenziale (che in realtà non è detto trovassero davvero e sempre nei CLN la loro espressione politica, e tanto meno nei CLN compiutamente formati dai cinque partiti canonici), fino a teorizzare i Comitati stessi come embrioni di nuovi istituti di democrazia consiliare e diretta, da diffondere a tutti i livelli, territoriali, di fabbrica, di categoria, di professione. Va da sé che i liberali e i democristiani si fecero sostenitori della prima concezione. La seconda la ritroviamo invece espressa in modo sufficientemente chiaro solo nell'ala sinistra del partito d'azione, l'ala consiliare che ebbe in Vittorio Foa uno dei suoi esponenti più decisi, e in alcune posizioni assunte da socialisti[22]. I comunisti avevano un atteggiamento intermedio. Essi erano sì per il potenziamento dei CLN, ma non fino al punto di mettere in forse il primato del partito. Una via caratteristica da loro scelta per perseguire questo obiettivo bifronte fu la richiesta, accolta dal CLN Alta Italia, d'inserzione nei CLN dei rappresentanti degli organismi unitari di massa, da essi comunisti promossi e diretti[23]. Ma, mentre al Nord era l'impegno stesso profuso nella lotta resistenziale che imponeva ai comunisti di porsi con particolare intensità il problema degli organismi adatti a condurre la lotta stessa, fino a suggerire a uomini come Eugenio Curiel il tentativo di estrapolare il significato di quegli organismi in vista di una lunga fase di transizione al socialismo, al Sud Togliatti aveva puntato tutto sull'accordo fra i partiti di massa (e in particolare su quello fra PCI come «partito nuovo» e DC), accordo da realizzare in primo luogo nell'ambito delle istituzioni di governo. In questa pro-

---

[22] Si veda in proposito C. MACCHITELLA, *L'autonomismo*, in *Cultura politica e partiti* ... cit., II, *L'area socialista. Il Partito comunista italiano*, pp. 69-153.

[23] Si vedano i due «atti di riconoscimento», da parte del CLNAI, del Fronte della gioventù e dei Gruppi di difesa della donna, 7 e 16 ottobre 1944 (in «*Verso il governo del popolo*». *Atti e documenti del CLNAI 1943-1946*, a cura di G. GRASSI, Milano, Feltrinelli, 1977, pp. 190, 195).

spettiva il CLN serviva soprattutto come stimolo, anticamera e copertura[24].

Di fatto, i CLN non riuscirono mai a costituire una reale e autonoma rete di «contropoteri». Basti richiamare alcuni episodi ben noti. Nel dicembre 1944 il CLNAI ottenne una delega dal governo di Roma, presieduto da Bonomi. Era senza dubbio, come è stato sottolineato tante volte, un atto di legittimazione di grande rilievo politico e utile al CLNAI sotto vari profili, da quello finanziario a quello dei rapporti con gli alleati. Si trattò però anche di una chiara esclusione di ogni ipotesi di «doppio potere»[25] e di una evidente limitazione della autonomia politica del legittimato di fronte al legittimante. Certo, anche il governo di Roma era espresso dal CLN centrale e quindi l'intera vicenda potrebbe apparire un gioco delle parti inutilmente macchinoso. Ma non era così: innanzi tutto perché a Roma non c'erano solo i partiti antifascisti ma anche gli apparati dello Stato, e poi perché nella stessa settimana di dicembre si consumava la crisi che portò dal primo al secondo governo Bonomi e che vide la umiliazione del CLN centrale, il rientro nel gioco politico-costituzionale del luogotenente del regno e la non partecipazione al nuovo ministero del partito socialista e del partito d'azione. Nei fatti si imponeva così a Roma la interpretazione del CLN come labile coalizione fra partiti, e questo fatto soverchiava l'autolegittimazione che i CLN si stavano dando al Nord come organismi guida della lotta. Va peraltro aggiunto che anche al Nord questa autolegittimazione era limitata dal fatto che della lotta si facevano in realtà carico più i partiti – e soprattutto il partito comunista e il partito d'azione – che i Comitati in quanto tali; e questo contribuisce a spiegare perché alla fine risultarono legittimati i partiti e non i Comitati.

Il secondo governo Bonomi si può dire abbia svolto, nelle linee generali e non senza contraddizioni, il ruolo di accelerare i tempi di ricostituzione del vecchio apparato statale, onde farlo trovare rinvigorito all'appuntamento, che si avvicinava, con la liberazione di un Nord ricco di forza operaia e resistenziale. Di ciò possiamo vedere un esempio nel fatto che fu battuta l'ipotesi di una consulta nazionale fondata sui Comitati di liberazione (come aveva proposto il CLN della Toscana) a favore

---

[24] Si veda F. Barberi, *I comunisti italiani e lo Stato 1929-1945*, Milano, Feltrinelli, 1980, soprattutto l'ultimo capitolo, *La concezione togliattiana della democrazia progressiva e la teoria del partito nuovo*.

[25] Al solo scopo di sottolineare quanto sia infida, in sede storiografica, la generalizzazione dei giudizi espressi, secondo le varie occasioni, dai protagonisti della lotta politica, ricordo che anche Togliatti, quando volle schierarsi contro la tesi della continuità dello Stato, parlò di «dualismo di potere indistruttibile» (P. Togliatti, *Il partito comunista italiano*, Roma, Editori riuniti, 1971, p. 22).

dell'altra di una assemblea composta essenzialmente da notabili[26].

Stando così le cose, non possiamo meravigliarci molto del declino, dopo il 25 aprile, dei CLN. Il declino è rapido proprio durante il governo Parri, che pur rappresentava la formazione ministeriale espressa con più immediatezza dalle forze della Resistenza[27]. Gli attacchi più vistosi al sistema dei Comitati furono condotti all'esterno del CLN dall'Uomo qualunque e, all'interno, dai liberali, che svolsero il ruolo di mosche cocchiere dei democristiani, anche se probabilmente si ripromettevano di riconquistare per quella strada la loro antica egemonia. È stato descritto molte volte il processo attraverso il quale i liberali provocarono la caduta del governo Parri e prepararono così l'avvento di De Gasperi[28]. Qui voglio solo ricordare come nel libretto che Andreotti scrisse attorno alla crisi fra il primo e il secondo governo Bonomi[29] si rinvenga larga parte degli argomenti polemici usati dalle destre, interne ed esterne al CLN, contro il CLN stesso e contro la «esarchia» di governo da esso espressa.

Vorrei piuttosto soffermarmi un momento su quello che può chiamarsi il doppio uso della unità del CLN. Sarebbe infatti errato vedere nella politica unitaria in quanto tale la causa di tutti i mali e di tutte le insufficienze della condotta delle sinistre posti in evidenza dal successivo sviluppo degli eventi. Vi furono infatti momenti in cui la politica unitaria dei Comitati di liberazione nazionale andò a indubbio vantaggio delle sinistre. Mi riferisco soprattutto a una prima fase nella quale è proprio il maggiore impegno, la maggiore combattività, l'intransigenza di fronte ad ogni patteggiamento col nemico praticati dai rappresentanti del partito comunista, del partito socialista, del partito d'azione (pur tutt'altro che all'unisono) che costringono anche le destre interne ai Comitati a spostarsi su posizioni più avanzate. Ma da un punto di vista cronologico man mano che passano i mesi e, da un punto di vista geografico, se ci si sposta dal Nord verso il Sud, appare evidente anche un uso di destra di questa unità. In altre parole, la lotta per il primato politico si svolge in gran parte all'interno del quadro

---

[26] Sulla vicenda della Consulta cfr. E. PISCITELLI, *Da Parri a De Gasperi. Storia del dopoguerra, 1945-1948*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 22-27.

[27] Fra le prime lucide diagnosi di questo fenomeno è da annoverare quella di V. FOA, *La crisi della Resistenza prima della liberazione*, in «Il Ponte», III (1947), 11-12 , poi in ID., *Per una storia del movimento operaio*, Torino, Einaudi, 1980, pp. 13-24. Merita di essere ricordato anche G. DANI (pseudonimo di GIROLAMO DOLMETTA), *L'offensiva reazionaria*, in «La Verità», 10 dic. 1945.

[28] Oltre al già ricordato volume di Piscitelli, si rinvia ad A. GAMBINO, *Storia del dopoguerra. Dalla liberazione al potere DC*, Bari, Laterza, 1978 e a *L'Italia dalla Liberazione alla Repubblica. Atti del convegno internazionale, Firenze, 26-28 marzo 1976*, Milano, Feltrinelli, [1977].

[29] Cfr. G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci. Storia segreta di una crisi*, Roma, Edizioni della Bussola, 1945.

unitario, che sarebbe perciò scorretto vedere statico e con significato univoco dato una volta per tutte. Molto schematicamente – ed è uno schema che deve prescindere da ogni diretta considerazione degli spostamenti dei rapporti di forza fra le classi e i gruppi sociali come pure dall'evolversi della situazione internazionale – può dirsi che in una prima fase l'unità serve ai partiti di sinistra, nel loro insieme, per portare quelli di destra su una piattaforma che si lasci alle spalle ogni ipotesi di «fascismo senza Mussolini»; ma contemporaneamente serve ai partiti di destra, rappresentativi delle forze sociali più compromesse con il fascismo, per ottenere una legittimazione antifascista; serve, in particolare, alla Democrazia cristiana per rilegittimare il mondo cattolico in senso democratico; serve infine al partito comunista per un opposto processo di legittimazione, volto a far cadere ogni diffidenza nei suoi confronti da parte della vecchia «opposizione costituzionale» di matrice aventiniana. In una seconda fase, quando si rafforzano la Resistenza al Nord e la ricostituzione del vecchio Stato al Sud, l'unità serve in misura crescente a far pesare anche al Nord i rapporti di forza in via di ristabilimento al Sud, serve cioè prevalentemente a imbrigliare e controllare le spinte popolari e resistenziali. Infine in una terza fase, postliberazione, l'unità diviene per i partiti di sinistra uno schermo difensivo sempre più fragile, che sarà poi definitivamente rotto con la loro cacciata dal governo, nel marzo-aprile 1947. È appena il caso di aggiungere che, scomponendo così l'unità, non si intende negare il ruolo di legittimazione generale che essa ebbe nei confronti dell'insieme dei partiti antifascisti, nei confronti cioè di quello che poi sarebbe stato chiamato l'arco costituzionale[30].

Dell'uso di destra dell'unità del CLN si potrebbe esporre un'ampia casistica. Mi limito qui a ricordare, per la loro lucidità, gli articoli scritti da De Gasperi, sotto lo pseudonimo di Demofilo, sulla edizione clandestina romana del giornale della DC «Il Popolo»; e la risposta democristiana, scritta a Roma dopo la costituzione del secondo governo Bonomi, alla lettera aperta inviata agli altri partiti del CLN dal partito d'azione del Nord[31]. Ma voglio aggiungere la citazione di un brano del discorso pronunciato da Pasquale Cortese al primo convegno regionale della DC siciliana, tenutosi nel novembre 1944 ad Acireale, in una parte d'Italia cioè in cui i CLN furono, più che in ogni altra, creati a posteriori. Cortese parte dalla realistica constatazione

---

[30] Su questo ruolo di generale legittimazione, posto esplicitamente o implicitamente a base della corrente storiografia, vorrei qui fare particolare rinvio a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, dove il tema è svolto con l'irenismo che spesso ispira i giuristi che scrivono di storia.

[31] Si tratta del cosiddetto «dibattito delle cinque lettere», svoltosi fra il novembre 1944 e il febbraio 1945, sul quale richiamò per primo l'attenzione R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana*, Torino, Einaudi, 1964, pp. 499-513.

che i CLN in Sicilia «non hanno liberato alcuno», pur avendo, e qui il realismo diminuisce, la DC e «altri gruppi politici» contribuito a creare nel popolo «volontà di liberazione dalle dittature». E aggiunge:

«Non è vantaggio trascurabile quello che i comitati di liberazione in genere realizzano almeno nelle intese, che vogliamo ritenere sincere: e cioè che anche partiti estremi si sentano vincolati al rispetto della libertà. Qualsiasi altro compito tendente a trasformare l'intesa cordiale dei partiti in congiura e voglia farne [*sic*] comitati permanenti non di aiuto e di controllo ma di vero e proprio governo, al di fuori e al di sopra dell'autorità costituita, non può essere da noi condiviso».

A buon conto, Cortese aggiungeva:

«Noi siamo per il ripristino dell'autorità dello Stato – ben inteso democratico – in tutta l'interezza della espressione, ma non possiamo dare consenso all'opera faziosa e settaria o peggio ancora corruttrice di chi in nome della democrazia intende ancora il potere con mentalità fascista. Già da tempo nettamente fautori dei prefetti di carriera, ci meravigliamo che ancora a Roma non si riconosca urgente questa necessità»[32].

Si tratta, mi pare, anche in questo caso, di un precoce compendio degli argomenti che liberali e democristiani useranno per porre in crisi il sistema dei CLN e il governo Parri. Spicca fra questi la richiesta di abolizione dei prefetti politici, richiesta che acquista particolare rilievo se si pensa allo scarso peso quantitativo e qualitativo che quelli ebbero nel Sud e nel Centro. Come è noto, il problema dei prefetti politici avrà una rilevanza molto maggiore al Nord, con i cosiddetti «prefetti della Liberazione», e verrà risolto con la loro eliminazione ad opera del primo governo De Gasperi.

Una conferma del rapido decadere dell'alternativa ciellenistica va individuata in un fatto del quale poco si parlò e si parla, tanto dovette apparire, e appare, ovvio e scontato: l'esito nullo che ebbe la legislazione che il CLNAI aveva emanato nel periodo clandestino, anche quella prodotta dopo la delega ricevuta dal governo di Roma. Fu innanzi tutto un organo del governo militare alleato a dichiarare che

«tutti i decreti ed ordini emanati sinora dal Comitato di liberazione nazionale Alta Italia, dal Comitato di liberazione regionale, dai Comitati di liberazione provinciali e comunali, o da qualsiasi comitato economico, finanziario, industriale, o da altri comitati od organi del suddetto Comitato di liberazione, cesseranno di avere qualsiasi effetto legale a partire dal giorno 28 maggio 1945 a

---

[32] Citato da M.S. GANCI, *Appunti per la storia dei comitati di liberazione nazionale in Sicilia*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, a cura di M. LEGNANI, Bologna, Il Mulino, 1975, p. 142 e seguenti.

meno che non siano stati specificatamente ratificati dal Governo militare alleato»[33].

Come si vede, il comando della V armata aveva voluto coprire tutto il campo delle possibili norme emanate dai CNL; ma, a parte le disposizioni che gli alleati stessi si riservavano di ratificare, nulla avrebbe vietato al governo italiano di recepirle in tutto o in parte. Nel corpo delle norme giuridiche applicate in Italia dopo la liberazione è invece scomparsa ogni traccia di quelle emanate dai CLN, compreso il CLNAI. E meriterebbe di essere esaminato se e quanto gli stessi «prefetti della Liberazione» abbiano tentato di far valere le norme emanate da quei Comitati dai quali pur derivavano la loro designazione[34]. Anche il problema, che andava indubbiamente affrontato, di regolare i rapporti giuridici nati sotto la Repubblica sociale italiana, e che non potevano essere annullati in blocco, perché si andava dai matrimoni alla compravendita degli immobili, fu risolto in base a leggi emanate dal governo di Roma prima della liberazione del Nord[35] e che non tenevano conto di quanto il Comitato di liberazione aveva o avrebbe deliberato. La cosa è di tanto maggior rilievo in quanto il CLNAI aveva spesso legiferato proprio per esercitare una pressione politica, per avvertire coloro che preferivano obbedire ai comandi della Repubblica sociale, piuttosto che a quelli del CLN stesso, che avrebbero poi dovuto render conto di questa loro condotta. Si pensi ad esempio che il CLNAI, oltre alle numerose norme sulla punizione dei fascisti repubblicani, il 14 settembre 1944 aveva decretato, facendo appello ai poteri delegatigli dal governo italiano, la sospensione di tutta la legislazione fiscale, vietando accertamenti e riscossioni; e che, sempre il 14 settembre, aveva dichiarato nulle di diritto

«tutte le norme legislative emanate dal governo fascista repubblicano nonché tutte le sentenze, decreti e ordinanze pronunciati o emessi in virtù delle norme medesime da qualsivoglia autorità, ente, ufficio o servizio, a partire dall'8 settembre 1943 a qualunque effetto e comunque motivati»[36].

---

[33] Così si legge nell'ordinanza emanata dal sottocapo di stato maggiore della V armata americana per i territori ad essa soggetti (per la Liguria l'ordine fu pubblicato l'8 maggio).

[34] Posso fare un esempio negativo. Il CLN di Massa Carrara si lamentò del fatto che il prefetto da esso designato, il socialista Pietro Del Giudice, andasse in giro a dire che i decreti del CLN non erano validi (si trattava, in particolare, dei decreti di confisca delle cave di marmo). Il CLN provinciale di Massa così commentava: «Se è anche vero che i decreti non hanno valore, non doveva essere il prefetto a renderlo noto» (verbale della seduta del 1° luglio 1945, conservato nell'ARCHIVIO COMUNALE DI CARRARA, citato nella tesi sulla ricostruzione a Massa Carrara con me discussa da Giovanni Andreazzoli presso l'Università di Pisa).

[35] D.l.l. 5 ott. 1944, n. 249 «sull'assetto della legislazione nei territori liberati».

[36] «*Verso il governo di popolo*» ... cit., pp. 172-174.

Il giurista che si è posto con maggiore attenzione il problema del valore di quanto era avvenuto, da un punto di vista giuridico, sotto la RSI, Massimo Severo Giannini, fa un'accurata disamina dottrinaria e normativa, ma non ricorda nemmeno l'esistenza dei provvedimenti emanati dal CLNAI[37].

L'uso da destra dell'unità ebbe un esempio fra i più evidenti nel modo in cui fu applicato il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, emanato subito dopo la costituzione del primo governo Bonomi. Il decreto, passato alla storia col nome attribuitogli da Calamandrei di «costituzione provvisoria dello Stato»[38], mentre ribadiva e precisava l'impegno, già preso a Salerno dal governo Badoglio, di convocare a guerra finita un'assemblea costituente, affidava nel frattempo tutti i poteri legislativi al governo stesso. Tranne che risolvere la questione istituzionale e redigere la nuova costituzione, il governo avrebbe dunque potuto far tutto, dalla riforma agraria a quella fiscale, dalla riforma del codice penale a quella del diritto di famiglia. Sarebbe certo riduttivo individuare la causa dell'uso assai parco che di questi amplissimi poteri fecero i governi di coalizione nazionale soltanto nella regola della unanimità necessaria per le decisioni da prendere nel CLN e nel governo. Ma appare fuor di dubbio che quella regola condizionava pesantemente i processi decisionali, bloccando, e il più delle volte non facendo neppure porre sul tappeto, le iniziative volte a risolvere le questioni più difficili e scottanti. Se ne può avere una riprova *a contrario* nel fatto che Gullo, presumibilmente proprio allo scopo di sfuggire alle forche caudine della unanimità richiesta in Consiglio dei ministri, ricorse, per uno dei suoi decreti, alla forma più rapida ma più fragile del decreto ministeriale, che espose così alla pronuncia di «incostituzionalità» da parte di alcuni tribunali e poi della corte di Cassazione[39].

Lo squilibrio fra la forza che le sinistre avvertivano derivare loro, al Nord e al Sud, dalle classi sociali di cui avevano assunto la rappresentanza politica e l'incapacità di farne un uso adeguato, fra quella che appariva la vittoria conseguita imponendo la politica di unità nazionale e il vedersene ritorcere contro i risultati, fra il sentirsi «dentro» lo Stato e le difficoltà a manovrare i congegni dello Stato, fra la necessità di rafforzare lo Stato per farlo funzionare e la consapevolezza, più o meno chiara, che quello Stato, raffor-

---

[37] Cfr. M.S. GIANNINI, *La Repubblica sociale rispetto allo Stato italiano*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», s. III, V (1951), pp. 330-417.

[38] Si veda P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI – A. LEVI, I, Firenze, Barbera, 1950, pp. 89-140, poi in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. CAPPELLETTI, III, Napoli, Morano, 1968 (cfr. p. 297 di quest'ultima edizione).

[39] Rinvio su questo punto a A. ROSSI DORIA, *Il ministro e i contadini* ... citata.

zato, avrebbe funzionato contro le forze popolari, questa somma di squilibri e di contraddizioni è bene espressa in alcune testimonianze di uomini di sinistra trovatisi in posizioni di alta responsabilità politica e governativa. L'apparato statale appariva ad essi disfatto ed incapace di trasformare in azione le decisioni prese dal governo, ma capacissimo nello stesso tempo di sabotare quelle aventi segno progressista.

Rodolfo Morandi, il dirigente socialista più impegnato nel tentativo di far quadrare i pezzi della complicata situazione e tenace sostenitore dei CLN come «autorità di popolo», ci ha ad esempio lasciato in proposito dichiarazioni molto eloquenti[40]. Dopo che le sinistre saranno state cacciate dal governo, Morandi ricorderà che

«l'esperimento di governo ci ha anche appreso a quale grado di negatività arrivi l'apparato burocratico, quali formidabili resistenze esso sia in grado di opporre ad ogni sforzo tendente a svincolare l'azione dello Stato dalla suggestione degli interessi capitalistici o nel migliore dei casi quale ottusità e scarsa efficienza lo caratterizzi»[41].

Testimonianze analoghe, anche se meno accorate, si potrebbero citare di parte comunista. Ad esempio, nella seduta del Consiglio dei ministri che decise l'eliminazione di prefetti politici, Togliatti e soprattutto Scoccimarro si espressero in termini molto duri sul sabotaggio che i prefetti di carriera opponevano alle decisioni governative[42]. Precedentemente, nel gennaio 1945, al congresso regionale siciliano del PCI, Girolamo Li Causi aveva esposto la contraddizione in termini che anticipano quelli di Morandi:

«In Sicilia praticamente non sussiste alcuna autorità: o sono compromesse e quindi conniventi con il fascismo, o sono deboli e impotenti. Noi possiamo risolvere questo problema rafforzando la nostra vigilanza su ciò che accade nel paese, aumentando l'influenza e il prestigio dei CLN. Il fatto che essi partecipino a [*sic*] partiti che dal punto di vista ideologico nulla hanno a che vedere con noi, non deve renderci esitanti»[43].

---

[40] Si veda ad esempio l'intervento al primo congresso dei CLN della provincia di Milano, 5 agosto 1945, pubblicato col titolo *Valore e funzione dei CLN comunali, aziendali e periferici*, in R. MORANDI, *Lotte di popolo 1937-1945*, Torino, Einaudi, 1958, pp. 138-141.

[41] *Imporre il controllo dei lavoratori sulle attività economiche e produttive*, relazione tenuta il 23 gennaio 1948 al XXVI congresso del PSI di Roma (in R. MORANDI, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica*, Torino, Einaudi, 1960, pp. 284-291). Sull'esperienza di governo di Morandi si v. M. BATTINI, *Rodolfo Morandi ministro dell'industria*, in «Rivista di storia contemporanea», X (1981), pp. 461-488.

[42] Traggo la notizia da M. FLORES, *Governo e potere nel periodo transitorio*, in *Gli anni della Costituente. Strategia di governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983, pp. 1-75.

[43] Citato da M.S. GANCI, *Appunti per la storia* ... cit., p. 160.

Non è possibile riprendere qui il discorso sul fallimento della epurazione, nel doppio aspetto di punizione penale dei delitti fascisti e di eliminazione dei fascisti dall'apparato amministrativo[44]. Alcune sentenze aberranti, soprattutto della Cassazione e l'amnistia che porta il nome di Togliatti, ministro guardasigilli, subito dopo il 2 giugno 1946, costituirono il più vistoso suggello del primo fallimento; il progressivo abbandono di ogni pur blanda intenzione purificatrice, apparsa sempre più in contrasto con l'esigenza di riattivizzare, senza modificarlo, l'apparato statale, sanzionò il secondo fallimento. Il problema era in realtà assai complesso. Si trattava di dare veste giuridica a un'esigenza politica che a sua volta implicava un giudizio sul fascismo e sulle responsabilità del suo avvento e del suo lungo dominio. Esigenza politica e giudizio retrospettivo non potevano essere univoci fra le varie componenti della coalizione resistenziale, ma la forma giuridica era tenuta a presentarsi come obiettiva e imparziale; e la garanzia di tali suoi caratteri veniva paradossalmente cercata proprio nella sussistenza di quell'ordinamento che aveva legittimato i fatti ora da punire. Ne nacque un groviglio che non può essere qui descritto e dipanato. I partiti di sinistra, incerti nel rapporto da istituire fra rinnovamento delle istituzioni e mutamento degli uomini ad esse preposti, non riuscirono a districarsi dalla rete di un formalismo giuridico gestito, come era ovvio, da destra e mescolato a un moralismo facilmente ribaltabile in pietismo verso i puniti e i punibili.

4. Sarebbe a questo punto necessario riprendere in esame la questione degli spazi democratici che, a livello istituzionale (e qui tornerebbe anche il discorso sui CNL come possibili strumenti di decentramento), sarebbero stati in quegli anni cruciali praticabili anche in mancanza di sbocchi rivoluzionari, e non furono invece praticati dalle sinistre resistenziali e immediatamente postresistenziali. È noto che l'esistenza di questi spazi è stata affermata dalla storiografia che in vario modo si rifaceva alle posizioni politiche della nuova sinistra (con discendenze varie: dalle ali di sinistra del partito d'azione e del partito socialista e da una parte dell'ala nordica e resistenziale del partito comunista). Questa corrente storiografica, pur non intendendo avallare la formula della «Resistenza tradita» – ultimo anello della catena di tradimenti che le classi oppresse avrebbero sempre patito ad opera delle loro rappresentanze ed organizzazioni politiche –, si è prestata, nelle sue formulazioni meno avvertite[45], ad essere utilizzata in questa direzione. In realtà, ave-

[44] La più compiuta ricostruzione d'insieme è quella di M. FLORES, *L'epurazione*, in *L'Italia dalla Liberazione alla Repubblica* ... cit., pp. 413-467. Sono da auspicare ricerche analitiche e quantificabili come quelle svolte in Francia, delle quali il «Bullettin trimestriel de l'Institut d'histoire du temps présent» ha dato periodicamente notizia.

[45] Un classico di questo genere di letteratura è da considerare R. DEL CARRIA, *Proletari senza rivoluzione. Storia delle classi subalterne*, il cui IV volume (Roma, Edizioni Oriente, 1976) copre gli anni dal 1922 al 1948.

re affermato, in sede storiografica, l'esistenza degli «spazi» ha avuto il significato d'invito ad una indagine sulla possibilità di scelte diverse da quelle operate, di scelte in grado di sottrarsi all'alternativa secca fra rivoluzione e rinuncia a valersi di tutta la forza disponibile (compresa quella derivante dalla partecipazione al governo) in nome di un «realismo» che scambiava per dati reali quelli ideologici intrinseci alla linea politica prescelta. Ha significato anche e soprattutto – e in questo va visto il suo maggior valore di stimolo conoscitivo – un richiamo alla necessità di qualificare gli esiti allora avutisi nella lotta per il potere per quello che veramente furono, senza giustificazioni apologetiche.

Per stare ad un aspetto particolare, ma non secondario, del nostro tema, non va sottovalutata la iniziale disponibilità di una parte almeno del ceto burocratico ad una democratizzazione che si esprimeva ad esempio come richiesta di sindacalizzazione[46]. Si trattava di un fatto abbastanza nuovo, perché si era sempre ritenuto, non solo in regime fascista ma anche nel periodo liberale, che la sindacalizzazione non fosse un fenomeno adatto allo status e alla dignità del pubblico dipendente. Gibelli ha mostrato come ci sia stata nei primi mesi dopo la Liberazione, soprattutto al Nord, una chiara spinta verso il sindacato da parte del ceto medio impiegatizio statale. È di grande interesse vedere come questa spinta in parte sia rientrata e in parte sia stata dalla Democrazia cristiana captata fino a farne una delle componenti del proprio sistema di potere. La legge 7 aprile 1948, n. 262, che, alla vigilia delle elezioni, sistemava nei ruoli speciali transitori gli avventizi è stata giustamente considerata una tappa obiettivamente e simbolicamente importante di un processo in cui le sinistre finivano con l'essere coinvolte in funzione subalterna. Ci si può chiedere se una chiara iniziativa autonoma da parte della classe operaia e dei sindacati e partiti che se ne assumevano la rappresentanza avrebbe potuto, come fa notare Gibelli, indurre il ceto medio impiegatizio a rifuggire da rivendicazioni di tipo «autonomistico» e corporativo, che trovavano nella DC il più congeniale referente politico. Non si trattò comunque soltanto di errori dei vertici sindacali e politici. La diffidenza verso i «colletti bianchi» da parte di un certo tipo di cultura operaia favoriva negli impiegati, pubblici e privati, la tendenza a porre la resistenza alla propria proletarizzazione, come reddito e come status, quale obiettivo precipuo del loro stesso sindacalizzarsi[47].

I dati e i problemi, che frammentariamente vado ricordando, andrebbe-

---

[46] Si veda al riguardo A. GIBELLI, *Le lotte degli statali nella esperienza della CGIL unitaria*, in «Italia contemporanea», 1977, 127, pp. 3-29.

[47] Sul rapporto burocrazia-sistema democristiano del potere, debbo limitarmi a rinviare al già citato saggio di R. Romanelli e a R. CAVARRA – M. SCLAVI, *Gli statali 1923-1978: autonomi e confederali tra politica e amministrazione*, Torino, Rosemberg & Sellier, 1980.

ro collocati in un generale quadro di riferimento teorico ed ideologico che era comune, sotto vari profili, sia alle sinistre che alle destre (intendendo qui ovviamente per destre quelle conservatrici e moderate interne allo schieramento antifascista). Entro questo quadro, che possiamo in prima approssimazione definire come «neutralità dell'amministrazione», le sinistre subirono una egemonia parallela all'altra che, per quanto riguarda la ricostruzione economica, esse subirono in nome di quella che è stata tante volte definita ideologia neoliberista (e l'accento deve ormai battere sulla parola *ideologia*). Fra le due ideologie esisteva un nesso dalle antiche e profonde radici. Una pubblica amministrazione neutrale, parca, che opera essenzialmente secondo norme generali ed astratte è un'amministrazione che lascia alle leggi del mercato di regolare i rapporti economico-sociali: suo scopo è anzi proprio quello di consentire a queste leggi di funzionare. La politica si concentra tutta nel parlamento che vota le norme che l'amministrazione deve poi applicare. È chiaro che schematizzo molto un modello che nella realtà non è mai esistito allo stato puro. Ma mi pare di poter dire, sempre un po' all'ingrosso, che, sebbene questo modello fosse, all'uscita dagli anni Trenta e dal secondo conflitto mondiale, sconquassato e stravolto nei fatti e nella teoria, tuttavia esso, quale che ne fosse la consapevolezza a livello culturale, fu riesumato negli anni della ricostruzione; e ognuna delle parti che in modo contraddittorio lo riproponeva fidò probabilmente nella propria capacità politica di piegare le contraddizioni stesse a proprio vantaggio. Così, mentre tutti ripetevano, a sinistra e a destra, con soddisfazione o con preoccupazione, che si era in piena epoca dei partiti di massa, e a sinistra si dava per scontata l'esistenza del capitalismo monopolistico di Stato, trovò fortuna un neominghettismo sospettoso dell'ingerenza dei partiti nella giustizia e nell'amministrazione[48]. L'amministrazione in senso ampio – norme, procedure, apparati – fu vista così come qualcosa di scolorito e d'interclassista che doveva rimanere vivo di connotazione politica proprio perché i politici – quali che fossero quelli espressi dalla maggioranza parlamentare – meglio potessero usarla, magari con spirito giacobino, come strumento meramente tecnico. Alla fortuna di questa singolare semplificazione ideologica del problema della natura del potere esecutivo nell'ambito di uno Stato moderno concorsero, nell'Italia appena uscita dal fascismo e dalla Resistenza, due circostanze particolari.

Innanzi tutto il PCI, nel recepire le grandi linee di questa posizione, vi portò qualcosa di suo, tratto dalla esperienza sovietica. Mi riferisco alla spoliticizzazione che il regime staliniano aveva imposto agli apparati dello Stato

---

[48] *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* era stato il titolo dell'opera pubblicata da Marco Minghetti nel 1881. Saragat ne scrisse, nel gennaio 1945, la *Introduzione* a una nuova edizione (si v. G. SARAGAT, *Quarant'anni di lotta per la democrazia. Scritti e discorsi 1925-1965*, a cura di L. PRETI – I. DE FEO, Milano, Mursia, 1966, pp. 260-263).

sovietico, come conseguenza della crescente separazione della politica, intesa nel senso forte di elaborazione progettuale e di potere decisionale, dal popolo sovietico. Non è azzardato pensare che Togliatti fosse in fondo d'accordo nel ritenere che gli apparati statali meno politici sono, meglio è. Volontà politica elitaria e apparati spoliticizzati sono infatti due elementi che paradossalmente sia nello Stato liberale sia in quello sovietico si integrano a vicenda. Si aggiunga che la politica di alleanze inaugurata con i fronti popolari imponeva un sostanziale rispetto, almeno nel breve e medio periodo, dello Stato borghese, prescelto come ambito privilegiato per lo spostamento dei rapporti di forza. La svolta di Salerno, da questo punto di vista, va considerata come cosciente accettazione, da parte di Togliatti, dello Stato – quello italiano quale si era storicamente formato – come «Stato di tutti», senza peraltro che ci si preoccupasse di accordare questa implicita assunzione con la non rinnegata dottrina dello Stato come Stato di classe. Si aggiunga che, come hanno sottolineato di recente due storici comunisti, il PCI non era attrezzato «ad affrontare organicamente, in tutte le sue articolazioni, il rapporto fra Stato e società civile e ad utilizzare appieno il potenziale delle istituzioni dello Stato moderno per la trasformazione delle strutture sociali e lo sviluppo della democrazia»[49]. La lacuna, possiamo aggiungere, appare tanto più grave in quanto si prevedeva un lungo periodo di transizione «nella direzione del socialismo» (per usare una delle formule care a Togliatti). Solo la prospettiva di una drastica e rapida conquista del potere politico avrebbe potuto portare a sottovalutare questo vuoto di strategia istituzionale; ma sarebbe stata, anche in questo caso, una prospettiva errata.

L'altro elemento specifico della situazione italiana, cui sopra accennavo, va invece ricercato in un atteggiamento ampiamente diffuso nell'antifascismo moderato e conservatore. Il fascismo aveva spoliticizzato larghi strati del popolo italiano in nome di un enfatico e strombazzato primato della politica. Ebbene, soprattutto per il medio e piccolo borghese, essere antifascisti, a buon mercato, significava mostrarsi il più possibile insofferenti della politica (quella politica che invece per molti dei resistenti aveva assunto un valore totalizzante). Perciò una buona amministrazione, corretta e limitata, al servizio di un Stato neutro, doveva spogliarsi di ogni attributo politico e tornare ad essere pura ed asettica così come – si diceva – era stata prima che il fascismo la inquinasse. La forza raggiunta in un certo momento dall'Uomo qualunque trova anche in questo tipo di mentalità la

[49] M.G. Rossi – G. Santomassimo, *Il PCI* ... cit., p. 223, dove si fa rinvio a E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino, Einaudi, 1976, p. 2464 e seguenti. Si veda quanto scriveva Jemolo nel 1948: «I loro [del PCI] intellettuali ripugnano a tutto ciò che è amministrazione, che è diritto: che è almeno l'amministrazione e il diritto come noi li concepiamo (della loro attitudine a creare un nuovo Stato, un nuovo ordinamento, nulla posso dire)»: A.C. Jemolo, *Comunisti e intelligenza*, in «Il Ponte», IV (1948), p. 220.

sua spiegazione. Ma fu soprattutto la DC a trarre vantaggio da queste spinte antipolitiche e antistatali, incanalandole politicamente a proprio favore. La DC seppe cioè farsi campione di un antistatalismo di maniera che utilizzò spregiudicatamente contro il panpoliticismo e la «statolatria» rinfacciati alle sinistre[50]. La DC stava naturalmente bene attenta a non portare mai il gioco oltre la soglia che avrebbe davvero messo in discussione la struttura dello Stato, dei suoi apparati vecchi e nuovi, dei suoi strumenti d'intervento nella economia e nella società, il cui maneggio, anzi, ben avrebbe potuto, in prospettiva, giovare alla faccia sociale e solidaristica della DC stessa. Così epurare l'amministrazione dai fascisti divenne un atto fazioso; lasciare che quelli continuassero in larga misura a gestirla divenne invece un atto di omaggio alla sua restaurata correttezza e apolicità. I fedeli servitori dello Stato apparivano in tal modo risarciti delle prevaricazioni che il fascismo aveva esercitato sulle loro coscienze e messi finalmente in grado di servire lo Stato senza aggettivi, imparziale, e bisognoso di essere restaurato, con il loro determinante apporto, nella sua autorità[51].

Anche per la cosiddetta politica dei «due tempi», praticata con motivazioni e finalità diverse dalle sinistre e dalle destre, pare lecito suggerire un parallelismo tra il campo economico e quello istituzionale. Come infatti fu accettata la priorità della ricostruzione delle basi materiali e del ristabilimento delle condizioni di funzionamento del mercato, rinviando le riforme a un secondo momento[52], così sul terreno istituzionale si praticò la linea che puntava innanzi tutto a ridare un minimo di efficienza agli apparati, per provvedere poi in un secondo tempo a riformare apparati e norme. Nell'un caso come nell'altro la Costituente avrebbe dovuto far da anello di congiunzione fra le due fasi. Questo contribuisce a spiegare perché essa venisse caricata, a sinistra, di tanta parte delle speranze dovute accantonare nella prima fase. I democristiani non mancarono di gettare acqua sul fuoco di quelle che un dirigente comunista della statura di Emilio Sereni retrospettivamente definirà «illusioni costituzionali»[53]. Queste illusioni sono ampiamente documentabili sia alla perife-

---

[50] Nel 1978 Sciascia osserverà che «il richiamo e la congenialità per cui almeno un terzo dell'elettorato italiano si riconosceva e si riconosce nel partito della Democrazia Cristiana risiedono appunto nell'assenza, in questo partito, di un'idea dello Stato: assenza rassicurante, e si potrebbe anche dire energetica» (L. SCIASCIA, *L'affaire Moro*, Palermo, Sellerio, 1978, p. 32). Naturalmente, il rapporto della DC con lo Stato non si esaurisce nel suo rapporto con l'idea di Stato.

[51] Sulle affinità elettive fra DC e ceto burocratico, buone osservazioni in R. ROMANELLI, *Apparati statali* ... cit., specie a p. 163.

[52] Si veda per tutti C. DANEO, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975.

[53] Cfr. E. SERENI, *Illusioni costituzionali*, in «Rinascita», IV (1947), 9, pp. 239-243. L'articolo di Sereni, che contiene una realistica valutazione della continuità degli apparati statali, è notevole per il significato autocritico, appena attenuato dalle accuse alla DC e dal rinvio alla ingenuità delle masse.

ria[54] sia al centro che le sollecitava[55], e va notato che «l'Unità» dedicava alla Costituente molto più spazio che la dottrinaria «Rinascita»[56]. La polemica sulla privazione che – in virtù del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, lo stesso che decise lo svolgimento del referendum sulla questione istituzionale – la Costituente patì dei poteri legislativi ordinari[57], con la conseguenza di perdere in larga misura il ruolo di cerniera fra le due fasi, cui sopra accennavo, va vista in riferimento a questo clima di aspettativa frustrata. Se ne farà eco ancora Saragat nel discorso della scissione socialista di palazzo Barberini[58]. Del resto, anche i giuristi che hanno di recente interpretato restrittivamente il peso esercitato da questa menomazione dei poteri dell'assemblea concludono che «la tesi della separazione della normazione ordinaria da quella costituente» fu premiata «più di quanto fosse lecito ed opportuno»[59]. Appare comunque evidente che nel dibattito in sede storiografica non

---

[54] Scelgo, fra le tante possibili, una testimonianza significativa per la sua provenienza da una zona periferica tra le più bianche d'Italia. Replicando a un invito dei partiti di sinistra a partecipare a un comizio per sollecitare la convocazione dell'assemblea, la DC lucchese dichiarava: «Non è opera educativa insegnare alle masse che la Costituente risolverà il problema del carovita, dell'assistenza popolare e del potere della lira, poiché (...) la Costituente ha il solo e fondamentale scopo di restaurare l'ordine giuridico dello Stato»: cfr. «La Gazzetta del Serchio», 15 ott. 1945, citata nella tesi di laurea di Marta Quirini sulla ricostruzione a Lucca, con me discussa presso l'Università di Pisa.

[55] Possono essere sufficienti due citazioni: quella delle parole con cui Togliatti concludeva l'articolo scritto per il primo fascicolo di «Rinascita», giugno 1944: «Noi assicuriamo al popolo la libertà di esprimere liberamente domani in Assemblea costituente la sua volontà sovrana su tutte le questioni della ricostruzione del paese» (Ercoli, *Classe operaia e partecipazione al governo*, p. 5); e quella delle parole pronunciate dallo stesso Togliatti nel suo rapporto al V congresso del PCI, svoltosi a Roma dal 29 dicembre 1944 al 6 gennaio 1945: «La Costituente dovrà essere sovrana, avendo facoltà di deliberare su tutte le questioni che si presenteranno al Paese nel periodo della sua esistenza» (P. Togliatti, *Rinnovare l'Italia*, Roma, Società editrice L'Unità, 1946, p. 42).

[56] Traggo l'osservazione, indicativa della coesistenza di impegno politico e di disagio teorico, dalla tesi di laurea di Daniele Nannini, sulla campagna elettorale del PCI per l'Assemblea costituente, con me discussa presso l'Università di Pisa.

[57] Ranelletti parlerà della Costituente come di «organo rappresentativo straordinario dello Stato italiano, con le sole competenze a lui attribuite dalla nostra legislazione»: citato in P. Calamandrei, *Opere giuridiche* ... cit., p. 319.

[58] Cfr. G. Saragat, *Quarant'anni di lotte per la democrazia* ... cit., p. 336.

[59] Si veda A. Pizzorusso – L. Violante, *Dal regno d'Italia* ... cit., p. 26. Cfr. altresì *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile. Documenti*, II, *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria: verbali delle commissioni legislative della Assemblea costituente (2 settembre 1946- 1 aprile 1948)*, a cura di C. Fiumanò – R. Romboli, Bologna, Il Mulino, 1980, in cui sono pubblicati i verbali delle quattro commissioni consultive istituite dall'Assemblea costituente per l'esame dei provvedimenti di legislazione ordinaria emanati dal governo. Cfr. anche il precedente saggio C. Fiumanò – L. Violante, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica* ... cit., pp. 381-441. Ma si vedano anche le convincenti osservazioni critiche di V. Onida, *I cattolici* ... cit., p. 61 e sgg. e nota 113.

è consentito isolare questo pur importante dato dall'esito delle votazioni del 2 giugno 1946, che videro le sinistre lontane dalla maggioranza assoluta.

Quello che poi sarebbe stato chiamato il «compromesso costituzionale» tentò di inglobare parte delle aspettative delle riforme mancate, rinviandole ulteriormente. Il rinvio assunse una triplice veste: rinvio dell'attuazione delle cosiddette norme programmatiche; rinvio della attuazione di norme già pienamente valide (le «norme precettive ad attuazione differita»: essenzialmente, Corte costituzionale, regioni, referendum)[60]; rinvio infine di tutte le altre innovazioni che comportavano una sospensione o modifica della legislazione ereditata dal fascismo e in contrasto con la nuova Costituzione. Sulla natura delle norme programmatiche molto si è discusso fra i giuristi, che sono venuti smussando la primitiva rigidezza della loro contrapposizione a quelle precettive; e alcuni magistrati democratici hanno cercato negli ultimi anni di farle valere senz'altro come diritto vigente[61]. Ma mi pare che rimanga in larga parte valido il giudizio di Paolo Petta, secondo il quale alle norme programmatiche era affidato il compito di creare consenso più che di creare diritto[62]

I rinvii che sopra ho chiamato del terzo tipo furono particolarmente insidiosi, perché lasciarono intatto tutto il corpo di norme esistenti. Solo pochi impegni precisi di revisione furono presi con le disposizioni transitorie e finali, in alcuni casi fissando un termine – che sarà comunque disatteso – di cinque o tre anni[63], in altri casi senza alcun termine[64]. Tutto il resto fu rimesso alla buona volontà delle future maggioranze parlamentari. Era certo prevista la Corte costituzionale, cui sarebbe spettato il compito di dichiarare la non legittimità costituzionale delle preesistenti e delle future leggi ordinarie: ma la Corte, ovviamente, non poteva, né può, far nulla di più che aprire dei vuoti normativi. Per di più, com'è noto, essa verrà istituita soltanto il 15 dicembre 1955 ed emanerà la prima sentenza soltanto il 14 giugno 1956.

Se pensiamo al valore politico attribuito alla Corte dalle sinistre, e in particolare dal PCI, durante e dopo il cosiddetto disgelo costituzionale del-

---

[60] Sulla distinzione delle norme costituzionali in precettive, precettive ad attuazione differita, programmatiche, cfr. P. CALAMANDREI, *La costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo 1945-1955*, Bari, Laterza, 1955, pp. 217 e 228. La distinzione risaliva a una sentenza della Cassazione a sezioni unite penali del 7 febbraio 1948.

[61] Si veda al riguardo V. ACCATTATIS – L. FERRAJOLI – S. SENESE, *Per una magistratura democratica*, in «Problemi del socialismo», XV (1973), 13-14, pp. 149-182.

[62] Cfr. P. PETTA, *Ideologie costituzionali della Sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975, p. 105.

[63] Disposizione VI sulla revisione dei minori organi di giurisdizione speciale; disposizione IX sull'adeguamento della legislazione alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa delle regioni.

[64] Disposizione VII, in cui si parla genericamente della emanazione di una «nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la costituzione»; disposizione VIII con la previsione, senza scadenza, di «riordinamento» e di «distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali».

la seconda metà degli anni Cinquanta, merita ricordare come in origine la Corte sia stata vista con notevole diffidenza dalle sinistre stesse. Togliatti, ad esempio, la definì una bizzarria, un organo che non si capiva bene a cosa potesse servire; e in modo analogo si espresse Nenni[65]. L'episodio si presta a richiamare l'attenzione sulla idea che le sinistre avevano del parlamento (al riguardo è indicativo in particolare Nenni, che aveva ancora nelle orecchie gli echi della terza repubblica francese se non addirittura, senza andare troppo per il sottile, della Convenzione). Socialisti e comunisti assumevano il punto di vista che il parlamento fosse l'unico organo in cui si esprimesse pienamente la sovranità popolare, un organo legittimato a fare tutto e a non essere controllato da nessuno, se non dal popolo in occasione delle elezioni. Dar vita ad una Corte per un terzo soltanto di estrazione politica (parlamentare), cui fosse affidato il compito di giudicare dei deliberati stessi del parlamento e di sostituirsi ad esso sia pure solo negativamente, non poteva non apparire come qualcosa che andasse contro la sovranità popolare. Le sinistre, adottando questo quadro di riferimento, prescindevano dalla vecchia critica, di origine democratica, secondo cui nei sistemi parlamentari sovrano non è il popolo ma il parlamento stesso. Onde il richiamo al controllo popolare come l'unico che il parlamento sia in grado di tollerare diventava una enunciazione più rituale che meditata in rapporto alla realtà dell'istituto parlamentare. In secondo luogo le sinistre, a prescindere dalle errate previsioni circa la propria capacità di conquistare la maggioranza parlamentare, in linea generale sopravalutavano – partecipando ancora una volta alle opinioni largamente diffuse nell'intero schieramento politico antifascista, egemonizzato in questo dalla tradizione del costituzionalismo liberaldemocratico – il ruolo che il parlamento ormai aveva, in misura sempre decrescente, nelle società capitalistiche[66]. Non c'è dubbio peraltro che la Corte costituzionale fosse un'anomalia rispetto alla repubblica parlamentare che si andava restaurando (la proposta azionista di repubblica presidenziale lasciò solo debolissime tracce), attingendo essa la sua origine da regimi presidenziali come quello degli Stati Uniti (dove in realtà la Corte era stata inventata proprio come contrappeso alla sovranità popolare e dove da poco tempo aveva dato del filo da torcere al presidente Roosevelt per la sua politica di riforme). La Corte traeva tuttavia in Italia una sua legittimità storica dalla esperienza che aveva insegnato come le maggioranze parlamentari non

---

[65] Cfr. P. Petta, *Ideologie costituzionali* ... cit., pp. 110 e seguenti.

[66] Ancora nel 1961 Togliatti affermerà: «Noi volevamo e vogliamo un parlamento il quale effettivamente diventi organo dirigente di tutta la vita politica e organo di controllo effettivo anche dello sviluppo della vita economica» (P. Togliatti, *Il partito comunista e il nuovo Stato*, in *Fascismo e antifascismo (1936-1948). Lezioni e testimonianze*, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 644). Non mancarono nella pubblicistica resistenziale e postresistenziale critiche al parlamento e al parlamentarismo; esse tuttavia ebbero scarsa efficacia sul piano legislativo.

fossero affatto, di per sè, antidoto alle leggi liberticide[67]. Di conseguenza si pensava che una costituzione cosiddetta «rigida», dalla quale poi discendeva la creazione della Corte costituzionale, avrebbe potuto resistere a futuri tentativi autoritari meglio del vecchio Statuto albertino, che non conosceva la distinzione fra leggi costituzionali e leggi ordinarie. Insomma, attraverso la disputa sulla Corte costituzionale e sulla introduzione nell'ordinamento italiano della sopra ricordata gerarchia fra le leggi[68], affiorava in realtà, ma non fu approfondito, il problema del rapporto fra sovranità popolare, rappresentanza, maggioranza parlamentare e garantismo.

Anche il referendum usciva fuori dal quadro della restaurazione parlamentare. Vi usciva «da sinistra», ove si fosse voluto far battere l'accento sugli elementi che esso conteneva di marginale correttivo ai meccanismi della democrazia rappresentativa, quasi un'eco sbiadita di democrazia diretta. Ma le sinistre si dimostrarono al riguardo molto dubbiose e diffidenti[69]. Agiva in esse, anche in questo caso, il timore di vedere manomessa la sovranità dell'assemblea parlamentare; agiva altresì la memoria storica dei plebisciti bonapartisti e fascisti e, si può supporre, anche il fresco ricordo del referendum istituzionale, che le sinistre avevano subìto e avevano poi vinto di stretta misura. Sarebbe comunque interessante una ricerca che mettesse in luce le tracce di democrazia diretta che qua e là affiorano, per essere subito lasciate cadere, nelle posizioni delle sinistre. Lo stesso Togliatti, ad esempio, nella relazione al V congresso del partito, si era spinto a parlare di mandato imperativo e revocabile, forse perché aveva nell'orecchio la innocua costituzione sovietica del 1936[70].

Le sparse osservazioni che sono venuto facendo sulle posizioni in cam-

---

[67] Un precedente della Corte costituzionale, significativo per il momento in cui fu formulato, si può trovare nella richiesta, contenuta nella mozione approvata dal partito socialista dei lavoratori italiani nella riunione clandestina del 21 ottobre 1926, di una «azione popolare di reclamo, ad una corte speciale eletta dal popolo, per tutte le violazioni del potere pubblico contro i diritti dei cittadini». I due caratteri – azione di iniziativa popolare, corte eletta dal popolo – saranno entrambi esclusi dalla Corte così come configurata dai costituenti (la mozione è edita in appendice a N. TRANFAGLIA, *Carlo Rosselli dall'interventismo a «Giustizia e Libertà»*, Bari, Laterza, 1968, p. 366). Della necessità storica di allontanarsi da un sistema che «pure attuando la classica struttura dello Stato parlamentare non seppe, esso, evitare il totalitarismo» parla F. CALASSO, *Prologo in cielo*, in «Nuovo Corriere», Firenze, 14 mag. 1947 (poi in ID., *Cronache politiche di uno storico (1944-1948)*, a cura di R. ABBONDANZA – M. PICCIALUTI CAPRIOLI, Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. 201-203.

[68] A rigore, la distinzione era stata introdotta, quasi di sfuggita, dall'art. 12 della legge 9 dic. 1928, n. 2693, sul Gran consiglio del fascismo.

[69] Fra i leader delle sinistre fu Lelio Basso l'unico a patrocinare senza riserve la istituzione del referendum (cfr. L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1968, soprattutto pp. 170-180).

[70] «Si può arrivare a sancire la revocabilità del mandato parlamentare, qualora gli elettori constatino che il loro rappresentante non ha tenuto fede agli impegni assunti e non serve alla loro causa» (P. TOGLIATTI, *Rinnovare l'Italia* ..., cit., p. 58). L'articolo 142

po istituzionale delle sinistre, e in particolare del PCI, andrebbero naturalmente ricondotte nel più ampio quadro del progetto politico di «democrazia progressiva», per controllarne la congruità al progetto stesso. Debbo al riguardo limitarmi a ricordare il giudizio severo ma sostanzialmente corretto formulato da Sbarberi. Il modello di democrazia elaborato da Togliatti è

«di nuovo tipo – egli scrive —, non per caratteristiche istituzionali nuove e per i contenuti programmatici che storicamente assume, ma per le *implicazioni ideologiche* di cui viene caricato da parte del movimento comunista»[71].

5. Con l'approvazione della costituzione e con le elezioni del 18 aprile 1948 possiamo considerare sanzionata anche a livello istituzionale e politico la ricomposizione del blocco di potere dominante. Dopo il '48 ci saranno la parziale riforma agraria, il cosiddetto *boom* neocapitalistico, la inserzione nel Mercato comune europeo e, più in generale, il pieno ritorno su quello capitalistico mondiale, l'esodo dal Sud, il gonfiarsi delle aree metropolitane, il rilancio dell'industria di Stato, l'accentuata terziarizzazione dell'economia: fenomeni tutti accompagnati da profondi mutamenti nella cultura e nel costume degli italiani, che genereranno il paradosso forse più sorprendente del «caso Italia», quello della profonda scristianizzazione di una società gestita politicamente dal partito cattolico. La ricomposizione istituzionale avvenuta fra il 1944 e il 1948 – e di ciò va tenuto conto qualunque sia il giudizio storico che se ne voglia dare – si è rivelata capace di contenere, nelle sue grandi linee, così profondi mutamenti sociali. Essa ha dunque dimostrato una duttilità notevolissima, che le ha consentito, almeno finora, di adattarsi senza crisi dirompenti alle fasi assai diverse attraversate dai rapporti di forza fra le classi antagoniste e fra i vari gruppi all'interno del blocco sociale dominante. Da un punto di vista di conservatorismo se non proprio illuminato, sicuramente intelligente (per quanto singolare possa apparire questa qualifica attribuita alla borghesia italiana) si è trattato indubbiamente di un capolavoro; e artefice e garante di esso era ed è la Democrazia cristiana. Come sappiamo, l'Italia è anche, fra i paesi occidentali, uno di quelli a più alta conflittualità sociale. Se questa conflittualità possa essere forzata e trattenuta entro le maglie elastiche e resistentissime dell'apparato istituzionale ricostituito dopo la guerra, e gestito con tanta capacità, spregiudicatezza e, quando necessario, durezza dai democristiani con l'appoggio di mutevoli maggioranze parlamentari, è un problema che è prudente lasciare aperto.

---

della costituzione sovietica recitava: «Ogni deputato è tenuto a rendere conto davanti agli elettori del proprio lavoro e del lavoro del Soviet dei deputati dei lavoratori e può essere richiamato in qualunque momento, per decisione della maggioranza degli elettori, secondo la procedura stabilita dalla legge».

[71] F. SBARBERI, *I comunisti italiani* ... cit., p. 186.

*IL PROBLEMA DELLA CONTINUITÀ DELLO STATO E L'EREDITÀ DEL FASCISMO**

1. Fino a pochi anni fa discorrere della continuità dello Stato italiano nel passaggio dal fascismo alla Repubblica non avrebbe richiesto di parlare anche dell'eredità del fascismo. Certamente, il problema stesso della continuità dello Stato implicava l'esame e la denuncia di quanto dello Stato fascista fosse trapassato in quello repubblicano. Ma il discorso, anche nelle sue formulazioni più radicali, restava interno a un esame critico della «Repubblica nata dalla Resistenza». Questa era la formula comunemente usata e accettata. La Resistenza e la Repubblica non venivano mai, in quanto tali, messe in discussione.

Le novità politiche verificatesi anche in Italia dopo la fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino e, in particolare, la vittoria nelle elezioni del 1994 di una coalizione di centro-destra di cui era *magna pars* Alleanza nazionale, erede del Movimento sociale italiano, erede a sua volta del fascismo, hanno riportato in termini drastici alla ribalta il problema dei lasciti fascisti che hanno operato nell'Italia repubblicana. L'euforia della liberazione aveva fatto concentrare l'attenzione sulla eredità della Resistenza, sul modo di farla fruttare, sul dovere di non offuscarne la memoria. Il fascismo, del quale non si nascondevano le tracce nella società italiana, era stato conseguentemente visto come residuo contro il quale occorreva essere vigilanti e pronti nella denuncia di eventuali suoi tentativi di rialzare la testa. In pari tempo si era però convinti che il fascismo, quali che fossero le nuove vesti che poteva indossare, fosse destinato a rimanere ai margini della vita politica del paese.

Per evitare che nascano equivoci da quanto sto per dire, chiarisco subito che il ritorno al potere di un regime politico fascista quale l'Italia ha cono-

---

* È la versione italiana del testo pubblicato in inglese in *After the War. Violence, Justice, Continuity and Renewal in Italian Society* (Papers given at the Contemporary History Conference «After the War was over», University of Sussex, july 1996), edited by J. DUNNAGE, Leics, Troubador, 1999, pp. 5-20.

sciuto negli anni Venti e Trenta non è un problema che oggi si ponga davvero in Italia. È tuttavia necessario evitare che questa affermazione appaia soltanto una dichiarazione di fede democratica. Ritengo pertanto necessario, nel quadro del più ampio ripensamento della storia del cinquantennio repubblicano in atto in Italia, riprendere criticamente in esame i motivi che hanno consentito la presenza nella vita italiana di notevoli elementi di eredità fascista.

Alcuni di questi elementi possono raggrupparsi attorno al tema della continuità dello Stato. È peraltro subito necessaria al riguardo una precisazione. Continuità non significa immobilità. I mutamenti avvenuti nella società italiana dalla caduta del fascismo ad oggi sono vasti e profondi, e anche le istituzioni pubbliche sono state necessariamente influenzate da quei mutamenti. Il tema del mio discorso potrebbe pertanto essere formulato anche nel modo seguente: quale ruolo hanno svolto le continuità istituzionali nella evoluzione e nelle contraddizioni della società italiana postbellica? Anche a livello di culture e di comportamenti, sia individuali che di gruppo, esistono vischiosità e sovrapposizioni del vecchio e del nuovo. Il discorso, per essere completo, dovrebbe dunque porre a confronto il dato statale, istituzionale, politico con quello sociale e culturale. Ma a questo argomento potrò soltanto accennare.

2. Sarà bene ricordare innanzi tutto quello che lo storico Gallerano, da poco prematuramente scomparso, ha chiamato «le avventure della continuità»[1]. La continuità dello Stato ha assunto infatti durante gli anni significati diversi ed è stata usata in modi differenti dalle varie forze politiche e culturali[2]. Si è trattato di un caso evidente di quello che Habermas ha chiamato «uso pubblico della storia». È evidente che quando si tratta di eventi ancora vicini nel tempo, il problema è reso più complicato dall'intreccio, sempre molto difficile da decifrare, fra storia e memoria.

La continuità fu in una prima fase della vita della Repubblica negata, ma largamente protetta e utilizzata, dalle forze governative di centro raggruppate attorno al partito della democrazia cristiana. La continuità era invece denunciata dalle forze di sinistra (comunisti e socialisti), estromesse dal governo di coalizione antifascista nell'aprile 1947. I comunisti, che della sinistra erano la forza principale, non hanno tuttavia mai premuto fino in fon-

---

[1] N. GALLERANO, *Le avventure della continuità*, in *La Resistenza fra storia e memoria*, a cura di N. GALLERANO, di prossima pubblicazione presso l'editore Mursia [il volume è stato pubblicato nel 1999].

[2] Fra i primi a scrivere sulla continuità dello Stato furono: G. Quazza, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Milano, Feltrinelli, 1976 (che rielabora tesi già precedentemente sostenute) e C. PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini* (1974), ora in questo stesso volume, pp. 391-503; ID., *Ancora sulla continuità dello Stato* (1982), ora in questo stesso volume, pp. 505-530.

do questo tasto. Essi erano infatti impegnati a rivendicare l'apporto che la Resistenza, e i comunisti in essa, aveva dato al rinnovamento dell'Italia. Erano invece le frange di estrema sinistra, dentro e fuori il partito comunista, a denunciare con forza la continuità dello Stato, considerata rivelatrice di quella che, con indubbia esagerazione, veniva chiamata la «Resistenza tradita», o almeno taciuta[3].

Dopo oscillazioni varie, in questi ultimi anni le parti si sono in qualche modo invertite. Della continuità dello Stato parlano con disinvoltura le forze della nuova destra[4], mentre le sinistre si sentono impegnate a sottolineare le innovazioni introdotte nello Stato italiano dalla Resistenza e dalla costituzione del 1948. Resistenza e costituzione vengono infatti viste dalle nuove destre non come madri, ma come matrigne della Repubblica: un vizio di origine dal quale sarebbe finalmente giunto il momento di liberarsi. Per contraccolpo, le sinistre pongono oggi un particolare impegno nel difendere la costituzione del 1948, pur riconoscendo la necessità di alcune modifiche.

3. È opportuno a questo punto ricordare alcuni dati di fatto e porre qualche altra distinzione.

Innanzi tutto: già il rapporto fra lo Stato liberale e il regime fascista dà luogo alla domanda: continuità o rottura? In quel caso la risposta non può essere univoca. Il fascismo si affermò infatti realizzando una serie di compromessi con i gruppi dirigenti e con le strutture istituzionali dello Stato liberale. Lo statuto concesso nel 1848 dal re Carlo Alberto di Savoia al regno di Sardegna era stato recepito dal regno d'Italia formatosi nel 1861. Lo statuto fu dal fascismo largamente violato, ma mai formalmente abrogato; e questa sua poco decorosa sopravvivenza lo porterà nella tomba insieme al regime totalitario che lo aveva tenuto artificialmente in vita. La monarchia dei Savoia scese a patti con il fascismo e finì con il costituire uno dei pilastri del sistema di potere da quello costruito: il re Vittorio Emanuele III e il duce Benito Mussolini subiranno così, sia pure in tempi e modi diversi, analoga sorte. Mussolini sarà fucilato dai partigiani nei giorni della liberazione (aprile 1945) e il suo corpo appeso poi per i piedi a piazzale Loreto a Milano, nello stesso luogo in cui i fascisti avevano lasciato i cadaveri di un gruppo di partigiani da loro fucilati per rappresaglia. Il re abdicò a favore del figlio

---

[3] Per le autorevoli voci politiche che avevano posizioni di questo tipo all'interno del partito comunista, si veda: P. SECCHIA, *La Resistenza accusa. 1945-1973*, Milano, Mazzotta, 1973; L. LONGO, *Chi ha tradito la Resistenza*, Roma, Editori riuniti, 1975. Voce storiografica autorevole al di fuori del partito comunista fu quella di G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia* ... citata.

[4] Un notevole precedente era stato fornito dalle mostre tenute a Roma (Colosseo) e a Milano sugli anni Trenta, sulle quali si veda T. MASON, *Moderno, modernità, modernizzazione*, in «Movimento operaio», n. s., X (1987), 1-2, pp. 45-61.

Umberto poche settimane prima che il referendum popolare del 2 giugno 1946 assegnasse la vittoria alla Repubblica. Morirà poi in esilio in Egitto. Le novità istituzionali introdotte dal fascismo, spesso rilevanti anche in settori non immediatamente connessi alla costruzione dello Stato totalitario – ad esempio quelle relative ad alcuni istituti destinati a fronteggiare la grande crisi economica del 1929 – si aprirono il varco attraverso il tessuto preesistente. Questo fu sempre più stravolto ma mai eliminato in blocco, nemmeno quando dalla fase autoritaria il fascismo passò, a partire dalla fine degli anni Venti, a quella più spiccatamente totalitaria[5].

Il fascismo cadde sotto il peso della sconfitta cui aveva trascinato l'Italia nella guerra nella quale Mussolini l'aveva fatta intervenire il 10 giugno 1940 a fianco della Germania nazista, che sembrava ormai vittoriosa. Due convergenti congiure condussero al colpo di Stato del 25 luglio 1943, quando Mussolini fu messo in minoranza nel Gran consiglio del fascismo, organo supremo del partito, divenuto dal 1928 una istituzione dello Stato. Una congiura era capeggiata dal re e dalle alte gerarchie militari; l'altra da una parte dei gerarchi fascisti capeggiati da Dino Grandi (fascista delle origini, poi evolutosi in senso moderato, già ministro della giustizia) e Galeazzo Ciano (genero di Mussolini, già ministro degli esteri). Mussolini fu fatto arrestare dal re e il governo fu affidato al maresciallo d'Italia, duca di Addis Abeba, Pietro Badoglio, che nel 1936 aveva conquistato l'Etiopia con l'ausilio dei gas asfissianti. Si trattò indubbiamente di una frattura rispetto all'ordinamento vigente. Per la fronda fascista l'obiettivo era quello di far sopravvivere, come si disse, un «fascismo senza Mussolini». Per il re l'obiettivo era quello di salvare la monarchia, dissociandola *in extremis* dal fascismo sconfitto e di impedire che della crisi approfittassero le forze sociali e politiche innovatrici o addirittura rivoluzionarie: nel marzo del 1943 grandi scioperi partiti da Torino, i primi dall'avvento del regime, erano stati un campanello d'allarme per le classi dominanti. Si trattava insomma di avviare il paese verso una restaurazione, nelle grandi linee, dello assetto politico e istituzionale precedente al fascismo. Il maresciallo Badoglio sciolse il partito nazionale fascista e la Camera dei fasci e delle corporazioni, che nel 1939 aveva sostituito l'ombra della Camera dei deputati lasciata sussistere fino ad allora dal fascismo, e promise elezioni per una nuova Camera entro quattro mesi dalla fine della guerra, secondo la legislazione prefascista. Il Senato, di

---

[5] Cfr.: A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965; R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista*, Torino, Einaudi, 1968; ID., *Mussolini il duce*, I, *Gli anni del consenso (1929-1936)*, Torino, Einaudi, 1974 e II, *Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Torino, Einaudi, 1981; P. POMBENI, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984; E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995; *Il regime fascista*, a cura di A. DEL BOCA – M. LEGNANI – M.G. ROSSI, Roma-Bari, Laterza, 1995.

nomina regia, non doveva essere toccato. Questi scarni richiami fanno comprendere quanta strada fu percorsa, attraverso la Resistenza, per giungere alla convocazione di una assemblea costituente, eletta nel 1946 a suffragio universale comprendente per la prima volta anche le donne[6], e all'assetto repubblicano stabilitosi nel paese dopo la liberazione[7]

La grande maggioranza del popolo plaudì agli eventi del 25 luglio, tanto forti erano ormai il distacco dal fascismo e il desiderio di pace. I fascisti tacquero, ma i più convinti di loro si sentirono umiliati dalla propria incapacità di reazione; e questo contribuisce a spiegare perché dopo poche settimane tenteranno la rivincita sotto la protezione tedesca.

Tutte le tensioni e contraddizioni accumulatesi scoppiarono quando la sera dell'8 settembre 1943 Badoglio annunciò per radio che era stato concluso l'armistizio con gli angloamericani i quali, padroni ormai della Sicilia e della punta della Calabria, iniziarono nel golfo di Salerno uno sbarco che si rivelò più difficile del previsto. Da quel momento, fallito il progetto delle vecchie classi dirigenti di cavarsela con un po' di abilità, un po' di malafede e un pizzico di fortuna, il paese fu spaccato in due territorialmente, istituzionalmente e politicamente. Nel Centro-Nord, sotto la stretta tutela tedesca, ricomparve infatti il fascismo nella veste di Repubblica sociale italiana (RSI). Intrecciata con la lotta per la cacciata degli occupanti tedeschi, si accese una guerra civile fra fascisti e antifascisti[8]. È dunque indispensabile chiedersi quanto questi eventi abbiano inciso nella storia del nostro paese e quale eredità abbiano lasciato alla società, alla cultura, all'assetto istituzionale e politico, alla coscienza stessa di una comune appartenenza nazionale.

Si è recentemente riacceso in Italia il dibattito sul significato che l'8 settembre, che sancisce la sconfitta nella guerra voluta dal fascismo contro gli alleati anglo-americani-sovietici, ha nella storia dell'Italia contemporanea[9]. Da una parte c'è chi vede in quell'evento una catastrofe irrimediabile, lo spalancarsi di un abisso nel quale la nazione Italia è sprofondata senza speranza di risalita. Galli della Loggia ha parlato ad esempio di morte della patria, presupponendo implicitamente una sostanziale identità fra Italia e

---

[6] A. Rossi Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia nel 1945*, Firenze, Giunti, 1996.

[7] Si vedano: *L'Italia dei quarantacinque giorni. Studio e documenti*, Milano, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, 1969; R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, I, *L'Italia in guerra 1940-1945* e II, *Crisi e agonia del regime,* Torino, Einaudi, 1990.

[8] Cfr. C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.

[9] La vicenda dell'armistizio è stata ultimamente ricostruita da E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando*, Bologna, Il Mulino, 1993.

fascismo[10]. Dall'altra parte c'è chi invece non nasconde il carattere sconvolgente dell'avvenimento, ma vede in esso anche una grande occasione di riscatto di cui gli italiani – molti italiani – seppero in modi vari giovarsi per contribuire alla propria liberazione. Mentre, secondo il primo punto di vista, la identità nazionale venne irrimediabilmente travolta dalla sconfitta nella guerra fascista combattuta dal 1940 al 1943, secondo l'altro punto di vista la catastrofe fu determinata dal fascismo e dalla sua guerra, e la stessa traumatica sconfitta fu la dura precondizione per uscire dal baratro. L'una e l'altra tesi devono comunque misurarsi con il problema della continuità di uno Stato che in seguito alla sconfitta appariva dissolto, ma che lo era in realtà meno di quanto lo sdegno suscitato dal comportamento della sua classe dirigente faceva credere.

Consideriamo un momento il modo in cui le varie parti in campo espressero i loro giudizi sul processo stesso che aveva condotto nel 1861 alla formazione dello Stato unitario. Il fascismo aveva amato atteggiarsi a vero erede e continuatore del Risorgimento. Il fascismo aveva del Risorgimento una visione puramente nazionalistica, separando i motivi dell'indipendenza e dell'Unità da quello della libertà. Il fascismo affermava infatti che obiettivo vero del Risorgimento fosse la creazione di uno Stato concepito come potente macchina da politica estera espansionista. Il maggiore storico nazionalfascista, Volpe, condannò, dell'Italia liberale, il «piatto realismo di tanta parte dei ceti dirigenti che non volevano Trento e Trieste (le città ancora soggette all'Austria), non volevano colonie, insomma non si sa bene che cosa volessero»[11]. L'antifascismo aveva risposto bollando il fascismo come antirisorgimento[12]. La Repubblica di Salò (si veda qui di seguito), nella sua polemica contro la monarchia che aveva *in extremis* tradito il fascismo, pose sui suoi francobolli l'effige di Mazzini, il profeta della repubblica. La Resistenza chiamò a sua volta Mazzini alcune sue formazioni; e Garibaldi, come già nella guerra civile di Spagna, diede il nome alle brigate, a direzione politica comunista, che sostennero il peso principale di una lotta che voleva ricollegarsi alla tradizione risorgimentale democratica. Dalla destra come dalla sinistra antifasciste, e non senza scivolate retoriche, la Resistenza verrà poi ribattezzata come secondo o nuovo Risorgimento[13]. I capovolgimenti di giu-

---

[10] E. Galli Della Loggia, *La morte della patria,* Roma-Bari, Laterza, 1996. Cfr. anche R. De Felice, *Rosso e nero,* a cura di P. Chessa, Milano, Baldini & Castoldi, 1995. In modo più meditato R. De Felice ha poi pubblicato, con il titolo *Mussolini l'alleato,* II, *La guerra civile,* Torino, Einaudi, 1997, l'ultimo volume, rimasto purtroppo incompiuto per la prematura morte dell'autore, della sua monumentale biografia di Mussolini.

[11] G. Volpe, *L'Italia in cammino,* Milano, Treves, 1928, p. 44.

[12] L. Salvatorelli, *Pensiero e azione del Risorgimento,* Torino, Einaudi, 1943.

[13] C. Pavone, *Le idee della Resistenza. Antifascisti e fascisti davanti alla tradizione del Risorgimento,* in «Passato e presente», 1959, 7, pp. 850-918, poi in Id., *Alle origini della Repubblica* ... cit., pp. 3-69.

dizio cui accennavo sopra portano invece quasi a vedere proprio nella Resistenza, inquinata dalla presenza dei comunisti, e nell'assetto politico che ne è seguito il finale collasso della identità nazionale uscita, ancorché imperfetta, dal Risorgimento. Così la guerra civile fra fascisti e antifascisti invece di essere considerata, come in effetti fu, un'aspra e sanguinosa contesa fra due opposte concezioni dell'Italia, combattuta da entrambe le parti per ricostituire una piena unità nazionale a propria immagine e somiglianza, viene presentata come un trauma lenibile soltanto con un postumo abbraccio fra i contendenti, offensivamente spogliati, sia l'uno che l'altro, della propria identità storica. «Zona grigia» è stata chiamata quella parte della popolazione che non si schierò né con i fascisti né con gli antifascisti, e grande fortuna sta avendo la tesi che vede in essa la *sanior et maior pars* del popolo italiano, il vero asse della storia d'Italia in quel travagliato periodo[14].

In linea di fatto, l'Italia si trovò, dopo l'8 settembre, sotto due contrapposte occupazioni straniere: gli angloamericani nel Mezzogiorno, i tedeschi nel Centro-Nord. I primi erano accolti come liberatori, e nella sostanza lo erano, nonostante gli effetti negativi che ogni occupazione comporta. I secondi rimasero sempre degli spietati occupanti[15]. Le forze armate italiane si dissolsero nel giro di poche ore. Il loro prestigio, già compromesso dalla ingloriosa sconfitta, non riuscirà poi a risollevarsi, nonostante alcune pagine di grande valore scritte nei giorni di settembre da qualche reparto isolato, come la divisione Acqui a Cefalonia. Questa divisione, costretta ad arrendersi dopo aver combattuto contro i tedeschi, fu da questi completamente sterminata.

Il re e Badoglio fuggirono a Brindisi. Lo Stato parve non esistere più. I cittadini, almeno a nord di Salerno, si trovarono nella inusitata situazione di dover decidere se esistesse ancora un governo legittimo e quale esso fosse. A Brindisi e poi a Salerno venne faticosamente ricostituendosi quello che fu chiamato il «Regno del Sud»: esso sul piano internazionale garantiva di fronte ai vincitori il rispetto delle clausole dell'armistizio (e di qui nasceva la sua forza), mentre sul piano interno venne a costituire il maggior canale di continuità con il vecchio Stato. In seguito alla iniziativa politica del *leader* comunista Palmiro Togliatti, reduce nel marzo 1944 dall'esilio in Urss, Badoglio aprì in aprile il suo governo alla partecipazione dei partiti antifascisti. I partiti di sinistra non erano riusciti ad ottenere l'abdicazione del re Vittorio Emanuele III, da essi considerata condizione preliminare ad ogni proprio impegno ministeriale. Togliatti, coerentemente con la politica internazionale del-

---

[14] C. PAVONE, *Caratteri ed eredità della «zona grigia»*, in «Passato e presente», 1998, 43, pp. 5-12.

[15] Fra le ultime ricerche in merito si segnala: M. BATTINI – P. PEZZINO, *Guerra ai civili. Occupazione tedesca e politica del massacro. Toscana 1944*, Venezia, Marsilio, 1997; L. KLINKHAMMER, *Stragi naziste in Italia. La guerra contro i civili (1943-1944)*, Roma, Donzelli, 1997.

la Unione Sovietica[16], li spinse a superare quella pregiudiziale. Molto si è discusso in Italia se questa iniziativa di Togliatti sia stata un saggio atto di realismo politico, o abbia invece costituito la rinuncia a una frattura nella continuità dello Stato.

Quando il 4 giugno 1944 Roma fu liberata, i poteri regi , in base al compromesso raggiunto a Salerno, passarono da Vittorio Emanuele al figlio Umberto, nominato luogotenente del regno. Badoglio fu sostituito come capo del governo da Ivanoe Bonomi, un vecchio socialista riformista, che ormai serbava nascostissime tracce di quella sua remota origine. Con quella che fu chiamata la costituzione provvisoria dello Stato (decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151) fu ribadito l'impegno, già preso a Salerno, di convocare a guerra finita una assemblea costituente, che decidesse anche sulla forma istituzionale dello Stato. Fino a quel momento i poteri legislativi sarebbero rimasti affidati al governo, formato dai sei partiti facenti parte dei comitati di liberazione nazionale (CLN, sui quali si veda in seguito).

Questa evoluzione, nella quale i fili nuovi si intrecciavano strettamente con quelli vecchi, non sarebbe comprensibile se non si tenesse conto della situazione creatasi a nord del Garigliano, il fiume che, fra Napoli e Roma, segnò la linea del fronte nell'inverno 1943-1944. Mussolini, liberato dai tedeschi dalla blanda prigionia che Badoglio gli aveva riservata sul Gran Sasso d'Italia, ricostituì, beninteso sotto la stretta tutela degli occupanti, un governo fascista. Nacque così la Repubblica sociale italiana (comunemente nota come Repubblica di Salò, dal nome della località sul lago di Garda dove Mussolini, cui i tedeschi impedirono di tornare a Roma, aveva fissato la sua residenza). Larga parte della pubblica amministrazione, di buona o di cattiva voglia e cautelandosi, ove possibile, con accorti doppi giochi, si pose al servizio del resuscitato governo fascista e dei tedeschi. Essa fornì ad esempio a questi le liste degli ebrei, preparate con il censimento seguito alle leggi razziali del 1938, da deportare nei campi di sterminio. I due apparati burocratici, quello regio a Sud e quello passato al servizio della repubblica fascista a Nord, vennero così entrambi a tessere, in una specie di non programmata divisione delle parti, la rete che tenne insieme i brandelli di uno Stato che sembrava andato in frantumi.

4. Contro gli invasori tedeschi e i risorti fascisti si sviluppò la Resistenza. Se si guardava in modo prevalente al nemico tedesco la guerra assumeva soprattutto la fisionomia di guerra patriottica; se si guardava in modo prevalente al nemico fascista, essa assumeva soprattutto il carattere di guerra civi-

[16] Sulla stretta dipendenza della decisione di Togliatti dalle direttive di Stalin hanno insistito E. Aga Rossi – V. Zaslavski, *Togliatti e Stalin*, Bologna, Il Mulino, 1997.

le; se dal fascismo come nemico politico si risaliva al padrone – il capitalista, l'agrario – in quanto antagonista sociale che aveva partorito e sostenuto il fascismo (secondo l'interpretazione che del fascismo davano i marxisti e in genere le sinistre) comparivano forti tratti di conflitto di classe.

I tre aspetti della lotta erano strettamente intrecciati ed era facile trascorrere dall'uno all'altro. L'obiettivo era pur sempre quello di liberare l'Italia dal fascismo, alleato e complice del nazismo. La storiografia ha poi correttamente posto in luce le differenze esistenti tra il fascismo italiano e il nazionalsocialismo tedesco, non solo a causa delle diverse storie dell'Italia e della Germania, ma in quanto distinte sottospecie, la seconda più perfetta, del totalitarismo. Ma per i protagonisti di quella immane prova storica che fu la seconda guerra mondiale la espressione sintetica «nazifascismo», largamente usata, ben individuava il nefando progetto di unificazione dell'Europa basato sulla preminente forza economica e militare e sul fanatismo ideologico della Germania nazionalsocialista, postasi al centro di un ampio sistema di Stati di tipo fascista[17]. Dalla guerra patriottica, a meno di non volerla intendere in un significato estremamente tradizionale e riduttivo, si veniva così di necessità risospinti verso una guerra civile di dimensioni europee[18]: identità nazionali e valori comuni alla intera civiltà dell'Europa venivano messi contestualmente in gioco. E se ci si chiedeva come un popolo civile come quello tedesco avesse potuto accettare il regime nazista, alla stessa domanda non si poteva sfuggire per quanto riguardava il rapporto fra il popolo italiano e il fascismo. In entrambi i casi il ruolo giocato dalle istituzioni statali appariva essenziale.

La contesa sul passato e la contesa sul futuro – il nuovo assetto civile, politico e istituzionale da dare all'Italia nel quadro di un'Europa democratica – alimentavano il conflitto nel presente. Non era solo una resa di conti nel lungo conflitto cominciato nel 1919, quando Mussolini aveva fondato i fasci di combattimento ed aveva scatenato la violenza squadristica contro le istituzioni del movimento operaio; era un conflitto sul modo di intendere l'essere italiani. Per questo la contesa assumeva un carattere radicale, che portava a negare la qualità stessa di italiano, che pur della lotta costituiva il comune presupposto, a chi, traditore e rinnegato, si schierava dalla parte opposta, arrogandosi la pretesa di essere lui solo il vero italiano. Che tutto questo si svolgesse sotto la cappa dell'occupazione tedesca non mutava la sostanza delle cose, anzi ne estremizzava i caratteri, perché al nemico interno finiva col competere anche la qualifica di servo dello straniero. Tali era-

---

[17] Il tema è stato trattato in *Il fascismo in Europa*, a cura di S.J. WOOLF, Bari, Laterza, 1968 e 1994[2] e da E. COLLOTTI, *Fascismo/fascismi*, Firenze, Sansoni, 1989.

[18] C. PAVONE, *La seconda guerra mondiale: una guerra civile europea?*, in *Guerre fratricide. Le guerre civili in età contemporanea*, a cura di G. RANZATO, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 86-128.

no ovviamente chiamati gli antifascisti dai fascisti, ma questi li ripagavano di pari moneta, considerandoli servi degli inglesi, degli americani e dei bolscevichi, fondendo così l'odio verso lo straniero con l'odio ideologico contro la democrazia e il comunismo. Anche nella Francia di Vichy, all'ombra del dominio tedesco nazista, che aveva finalmente permesso alle più profonde e limacciose componenti della destra politico-culturale di arrivare al potere, stava avvenendo una spietata resa di conti tra francesi, quasi tra dreyfusardi e antidreyfusardi[19]. Ma sull'Italia gravava per di più il fatto che il fascismo era stato inventato in Italia, dove aveva originariamente conquistato il potere per virtù propria e dove lo aveva gestito per venti anni senza bisogno di appoggiarsi ad interventi stranieri. La partita andava dunque chiusa fra italiani. Rivelazioni improvvise di sé a sé stessi si mescolarono a risentimenti nutriti personalmente o nati dai racconti degli anziani. Non è un caso che là dove, come in Emilia Romagna, più dura era stata la lotta di classe e più feroce lo squadrismo fascista, più violenta fu anche la guerra civile e più lunghi i suoi strascichi post insurrezionali[20].

La guerra civile ruppe dunque l'unità nazionale, ma nello stesso tempo tese a ricostituirla in un senso non necessariamente coincidente con la politica unitaria perseguita dai CLN. Potrebbe a questo riguardo dirsi che le strade per salvaguardare l'unità del paese furono allora tre, oltre quella fascista ormai votata alla sconfitta. La più opaca, ma resa forte dall'appoggio alleato estensivamente interpretato, fu quella perseguita dalla monarchia e dalle forze politiche e sociali che facevano ad essa capo: la garanzia della identità nazionale fu vista da queste forze nella continuità, e potrebbe dirsi nella vischiosità, dello Stato. La parziale e difficile ricostituzione di forze armate regie nel Sud, una parte delle quali combattè a fianco degli alleati, fa parte di questo quadro.

La seconda strada nasceva dalle strategie perseguite dai principali partiti antifascisti, e in particolare dai due maggiori, il comunista e il democristiano. Entrambi – i «rossi» e i «neri» estranei alla tradizione del Risorgimento – avevano bisogno di una legittimazione reciproca e di fronte al paese. Questa era raggiungibile solo attraverso una politica unitaria in grado di consentire, anche a chi ne preparava la rottura – come, con l'appoggio dei liberali, faranno nel 1947 i democristiani – di rigettarne la responsabilità sugli altri. L'ostracismo dato fino a non molto tempo fa alla categoria di guerra civile applicata alla lotta fra Resistenza e Repubblica sociale discende, oltre

---

[19] Si veda, come recente opera complessiva, PH. BURRIN, *La France à l'heure allemande, 1940-1944*, Paris, Seuil, 1995.

[20] Si vedano: G. CRAINZ, *Il conflitto e la memoria: «guerra civile» e «triangolo della morte»*, in «Meridiana», 1992, 13, pp. 17-55; ID., *Il dolore e la collera: quella lontana Italia del 1945*, in «Meridiana», 1995, 22-23, pp. 249-273; G. RANZATO, *Il linciaggio di Carretta, Roma 1944. Violenza politica e ordinaria violenza*, Milano, Il Saggiatore, 1997.

che dall'orrore che la guerra fratricida di per sé suscita, dal fatto che la destra (intendo qui ovviamente la parte conservatrice dello schieramento antifascista) doveva far propria la immagine di una Resistenza rassicurante, levigata ed esclusivamente patriottica e militare, che aveva saputo circoscrivere e alla fine espellere le infiltrazioni rosse. Contemporaneamente la sinistra, per accreditarsi come la più schietta rappresentante dell'unità nazionale in nome del suo intransigente antifascismo, doveva rigettare sulla destra la responsabilità della frattura dell'unione di tutti i veri italiani. Destra e sinistra convergeranno dunque nella programmatica negazione ai fascisti della RSI della qualità di veri italiani, indispensabile presupposto della attribuzione del carattere «civile» alla guerra.

La terza delle strade cui sopra accennavo stava nell'assumersi tutto il peso della divisione storicamente determinatasi fra gli italiani e nello stesso tempo di lottare per il suo superamento, per la costruzione cioè di un futuro che sapesse davvero andare oltre la divisione stessa. Fra i partiti del CLN il partito d'azione, che propugnava la «rivoluzione democratica», fu il più vicino a questa posizione. Il suo significato più profondo sta nel fatto che essa trasbordava dalle linee divisorie fra i partiti e testimoniava del fatto che fra gli italiani, cattolicamente avvezzi al dominio della mediazione e del compromesso, si era fatta strada la volontà di misurarsi finalmente con la crudezza di una scelta reale. L'altezza della posta e la radicalità del confronto incisero ben più profondamente, anche ai fini della ricostituzione della identità nazionale, dell'accomodamento calato dall'alto il 25 luglio 1943. Ma esse si trasferirono solo parzialmente nelle soluzioni istituzionali, e prima ancora negli equilibri politici e sociali alla fine creatisi.

5. Che rapporto possiamo oggi riconoscere fra una esperienza così sconvolgente, anche per la pluralità delle sue anime, e l'Italia repubblicana, in particolare il suo assetto istituzionale? È necessario a questo punto procedere ad ulteriori distinzioni.

Occorre innanzi tutto chiedersi quanti siano stati gli italiani che hanno partecipato in modo attivo – con il pensiero, con le emozioni, con comportamenti vari, con le armi – alla Resistenza intesa nel suo senso più ampio. Non c'è dubbio che si sia trattato di una minoranza (i partigiani combattenti ufficialmente riconosciuti furono attorno ai 220.000), così come una minoranza furono i fascisti militanti. Va sottolineato l'aggettivo *militanti*, perché nella discussione a livello internazionale sul collaborazionismo è stato correttamente distinto il collaborazionismo di Stato dal collaborazionismo politico-ideologico (la distinzione è stata formulata da Hoffmann per la Francia, ma si applica bene anche agli altri paesi occupati[21]). Con il primo si inten-

[21] S. HOFFMANN, *Collaborationism in France during World War II*, in «Journal of Modern History», vol. 40, 1968, 3, pp. 375-395.

de indicare il comportamento degli apparati statali che si pongono, come tali, al servizio dell'occupante. Con il secondo si designano invece i gruppi e gli individui ideologicamente consonanti con gli occupanti e che si pongono al loro servizio per convinzioni proprie, avendo comunque le spalle protette dal collaborazionismo di Stato. La distinzione peraltro non è sempre netta e, in particolare, non lo è per Italia, dove il fascismo era un prodotto schiettamente locale, che aveva avuto venti anni a disposizione per rimodellare secondo le proprie esigenze la pubblica amministrazione.

Fra i due poli estremi stette una maggioranza tutt'altro che stabile ed omogenea. Essa sfumava dalla resistenza passiva (peraltro essenziale: il mare entro cui nuotano i pesci partigiani, secondo la nota formula di Mao Tse Tung) al collaborazionismo passivo (di cui quello della burocrazia è una componente fondamentale), passando attraverso le varie forme di attendismo, di doppio gioco, di compromessi, di cura preminente della propria sopravvivenza, ma anche, al contrario, singoli atti di umana solidarietà verso i perseguitati (soldati fuggiaschi dopo l'8 settembre, ebrei, prigionieri alleati evasi, partigiani feriti, renitenti alla leva o al servizio del lavoro, eccetera). Oggi si è venuta elaborando anche in Italia, sulla scia degli studi di Semélin, la categoria di «Resistenza civile» che non va confusa, per il suo carattere attivo, con quella di «zona grigia» alla quale ho già accennato, e nella quale prevale invece la passività e la mancanza di grandi spinte ideali e politiche[22].

Questo discorso, naturalmente, vale solo per il Centro-Nord e in modo peculiare per il Nord, che subì un secondo anno di occupazione (Roma fu liberata il 4 giugno 1944). La riflessione storiografica è peraltro andata alla ricerca nel Mezzogiorno di esperienze equivalenti. È da ricordare fra queste la occupazione di terre da parte dei contadini e il movimento per la revisione dei patti agrari arcaici e vessatori. Sono questi fenomeni di gran peso, ai quali i decreti emanati nel 1944 dal ministro comunista dell'agricoltura, Fausto Gullo, cercarono di dare uno sbocco e insieme uno stimolo istituzionali[23]. Ma nel Mezzogiorno si manifestò anche un forte movimento di resistenza alla chiamata alle armi fatta nel tentativo, cui ho già accennato, di rimettere in piedi un esercito regolare. Il movimento fu chiamato del «non si parte» e in esso la stanchezza per la guerra come tale prevaleva su qual-

---

[22] J. SÉMELIN, *Senz'armi di fronte a Hitler. La Resistenza civile in Europa. 1939-1943*, Torino, Sonda, 1993 (ediz. orig. 1989); A. BRAVO, *La Resistenza civile*, in *Storia e memoria di un massacro ordinario*, a cura di L. PAGGI, Roma, Manifestolibri, 1996, pp. 144-165.

[23] A. ROSSI DORIA, *Il ministro e i contadini. Decreti Gullo e lotte nel Mezzogiorno (1944-1949)*, Roma, Bulzoni, 1983.

siasi motivazione ideologica, anche se le forze di destra cercarono di giovarsene[24].

Il discorso non può tuttavia essere circoscritto nei suoi termini quantitativi, che sono comunque indispensabili per lasciarsi alle spalle abusate formule retoriche quali «il popolo insorse compatto contro l'oppressore». Il discorso rinvia piuttosto al rapporto che si crea, nei momenti alti, fra minoranze attive e maggioranze, e alla rappresentanza che in quelle circostanze le prime dichiarano di assumere, e talvolta davvero assumono, di essenziali esigenze anche delle seconde. Si tratta di un terreno difficile e delicato da indagare, che non può limitarsi alle considerazioni istituzionali e politiche, ma che non può nemmeno espellere la politica come una intrusa, come in Italia alcuni indirizzi di storia sociale hanno teso a fare e come oggi tendono a dire gli apologeti della «zona grigia» quale genuina espressione di un popolo sulla cui testa si combattono due opposte e minoritarie fazioni. Dobbiamo qui limitarci a due considerzioni molto generali.

La prima è che i lasciti più profondi di certe esperienze collettive vanno ricercati anche a livelli socio-culturali, inseguendoli nei meandri dei mutamenti e delle continuità, della mentalità e dei costumi. In questo ambito la distinzione fra delusi e soddisfatti, sulla quale si è molto discusso, non solo non è detto corrisponda a quella rilevabile sul terreno politico, ma appare molto più sfumata, perché frastagliati e non sempre univoci sono i rapporti fra intenzioni e risultati.

La seconda considerazione è che la rappresentanza politico-istituzionale sia di ciò che nella società ribolliva, sia di ciò che in essa stava almeno apparentemente quieto fu assunta in massima parte dai partiti antifascisti, che si legittimarono allora come l'ossatura portante del sistema politico in via di formazione. I partiti erano il partito comunista, che aveva dato il massimo contributo alla lotta clandestina, il partito socialista italiano di unità proletaria (nato dalla fusione del vecchio partito socialista, sopravvissuto durante il fascismo soprattutto nell'esilio, con il Movimento di unità proletaria, formatosi fra giovani residenti in Italia), il partito d'azione, la Democrazia cristiana (erede del partito popolare italiano fondato nel 1919 dal sacerdote Luigi Sturzo), il partito liberale. A Roma e nel Mezzogiorno esisteva anche la Democrazia del lavoro, nome pomposo cui corrispondeva soprattutto un gruppetto di vecchi uomini politici prefascisti che avevano scarsa dimestichezza sia con la democrazia, sia con il lavoro. Il partito d'azione era il partito più nuovo, nel quale erano confluiti gli eredi del movimento «Giustizia e Libertà» fondato nel 1929 da Carlo Rosselli (fatto poi assas-

[24] M. Occhipinti, *Una donna di Ragusa*, con un saggio, *Un altro dopoguerra*, di E. Forcella, Milano, Feltrinelli, 1976; *L'altro dopoguerra. Roma e il Sud*, a cura di N. Gallerano, Milano, Angeli, 1985.

sinare in Francia da Mussolini, insieme al fratello, lo storico Nello), gruppi liberalsocialisti e altri di ispirazione democratica. La sua essenza stava in un antifascismo radicale, che scaturiva dalla convinzione che il fascismo fosse un fenomeno nuovo e caratteristico del nostro secolo, che poteva essere sconfitto soltanto andando oltre esso, non limitandosi cioè ad un ritorno al prefascismo. Questa sua caratteristica di fondo implicava una forte carica di rinnovamento istituzionale e quindi di rottura della continuità dello Stato. Il partito d'azione sopravvisse solo per breve tempo alla sconfitta del fascismo; ma i suoi uomini e le sue idee si spargeranno a compenso in tutto l'arco della democrazia italiana.

La Democrazia cristiana aveva come retroterra il vasto e capillare mondo cattolico italiano; ma doveva anche farsi carico delle molte compromissioni della Chiesa con il regime fascista. Nello stesso tempo la democrazia cristiana doveva salvaguardare il frutto più prezioso che quelle compromissioni avevano dato alla Chiesa, i patti lateranensi, stipulati con il regime fascista nel 1929. I patti verranno inseriti nella costituzione anche con il voto dei comunisti, timorosi di dare appigli a una «guerra di religione»: così i patti assicureranno un massimo di continuità in un settore tanto delicato come quello dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica. La loro inserzione nella costituzione tranquillizzerà inoltre la coscienza dei molti cattolici che non si erano mai posti il problema se fosse davvero possibile essere insieme buoni cattolici e buoni fascisti.

Il partito liberale si presentava come erede più o meno aggiornato della tradizione prefascista e vagheggiò, nell'epoca dei partiti di massa, l'improbabile impresa di ricollocarsi come *élite* al centro dello schieramento politico. Si deve peraltro alla sua iniziativa l'entrata in crisi, dopo la liberazione, del sistema dei Comitati di liberazione; ma della crisi sarà la democrazia cristiana ad approfittare.

6. I partiti sopra nominati si raggrupparono appunto nei Comitati di liberazione nazionale (CLN), ai quali ho già accennato più volte. A Roma operò il Comitato centrale, a Milano il Comitato Alta Italia, che assunse le funzioni di governo clandestino dell'Italia occupata. Può così dirsi che l'Italia ebbe allora tre governi: quello monarchico nel Mezzogiorno e poi a Roma, quello fascista nel Nord, e quello clandestino dei CLN. Un'ampia rete di CLN territoriali di vario livello e di CLN di categoria e di fabbrica diffuse in misura notevole la presenza sul territorio di quel terzo governo.

I CLN erano coalizioni di partiti assai diversi fra di loro, formatesi in vista di un compito eccezionale: la cacciata dei tedeschi e il definitivo abbattimento del fascismo. I CLN non erano perciò destinati a sopravvivere a lungo al raggiungimento di quell'obiettivo. Nel partito d'azione vi fu peraltro una corrente che si sforzò di interpretare i Comitati come le cellule di una nuova forma di democrazia che superasse la crisi del parlamentarismo mani-

festatasi fra le due guerre in quasi tutti i paesi europei, anche in quelli che non erano caduti sotto il dominio fascista. Il progetto si inseriva nei punti più avanzati del dibattito internazionale: i *mouvements* della Resistenza francese si ponevano su analogo terreno, dopo l'inglorioso crollo della terza repubblica nel 1940. Ma queste esigenze stentavano a tradursi in chiare e realistiche proposte istituzionali (per rimandare ancora alla esperienza francese, la quarta repubblica, nata dopo la liberazione, non risulterà molto diversa dalla terza). Per di più il progetto evocava fantasmi di democrazia diretta e dei consigli di fabbrica del primo dopoguerra, che non potevano riuscire graditi a quei partiti, come la democrazia cristiana e il socialista (nelle sue componenti maggioritarie), che non a torto vedevano nella scheda elettorale la fonte della loro futura forza. È vero che il capo del partito socialista, Pietro Nenni, coniò lo slogan «tutto il potere ai comitati di liberazione»: ma era una parola d'ordine più giacobina che sovietica, e comunque, quale che ne fosse la corretta interpretazione, poco atta a rassicurare le componenti moderate dello schieramento antifascista. Il partito comunista aveva da tempo, seguendo la evoluzione avutasi in URSS, condannato in nome del primato del partito ogni pericolosa reminiscenza dei soviet. Di conseguenza, esso appoggiava sì i CLN, ma senza mai subordinare ad essi la linea politica del partito stesso. La Democrazia cristiana, dal canto suo, non ebbe mai dubbi sul carattere provvisorio e contingente dei CLN.

È opportuna a questo punto ancora una precisazione. Nei meccanici ribaltamenti di giudizio oggi in voga in Italia, ai quali accennavo all'inizio, e nella affrettata ricerca di precedenti storici utilizzabili nella lotta politica odierna, molti hanno voluto vedere nella coalizione di partiti che costituì l'ossatura dei CLN e nella distribuzione fra di essi delle cariche pubbliche all'indomani della liberazione, l'origine di quella che oggi viene chiamata «partitocrazia» e della «lottizzazione» che ne consegue. Si tratta però di un ragionamento che deduce un fatto dall'altro in modo atemporale, prescindendo cioè dalla dimensione storica e dal mutare dei contesti. Non si può infatti dimenticare che, all'uscita dal totalitarismo fascista a partito unico, la pluralità dei partiti, assai più che il loro superamento, appariva alla coscienza comune il segno più evidente del mutamento avvenuto. Si trattava di uno dei pochi punti sui quali pressoché tutti erano d'accordo: resistenti attivi e resistenti passivi, resistenti armati e resistenti civili, chierici e laici, e anche la zona grigia e i collaborazionisti in cerca di una nuova sistemazione politica. Anche gli sconfitti fascisti già nel dicembre 1946 costituirono il loro partito, che per cautela denominarono Movimento sociale italiano (ma nella sigla scelta, MSI, si qualificavano senza ombra di dubbio come eredi della RSI). L'articolo 49 della costituzione, che recita «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», non fece che registrare normativamente questa situazione. Essa ebbe come unico limite, rimasto puramente

nominale, la esclusione degli sconfitti nella guerra civile (la XII disposizione finale della costituzione vietò infatti la «riorganizzazione, sotto qulsiasi forma, del disciolto partito fascista»). Che poi il «concorrere» di cui parla l'art. 49 si sia venuto via via trasformando in un «dettare» è un fenomeno degenerativo che fa parte della storia della Repubblica e del malgoverno democristiano, potenziato negli anni Ottanta dal sostanzioso apporto del partito socialista sotto la direzione di Bettino Craxi.

Ho già ricordato come i CLN svolsero un duplice ruolo di legittimazione dei cattolici e dei comunisti (e anche dei socialisti, che mai fino ad allora avevano partecipato al governo dello Stato). La cosa è tanto più rilevante in quanto sia i cattolici che i comunisti erano collegati a ragguardevoli centri di potere extra italiani (il Vaticano e l'URSS), traendone vantaggi e svantaggi. Per i democristiani i primi superarono i secondi, per i comunisti accadde, sul lungo periodo, l'inverso. Circolava allora la battuta che in Italia esistevano due soli uomini dotati di forte senso dello Stato, De Gasperi e Togliatti: purtroppo l'uno aveva il senso dello Stato vaticano, l'altro quello dello Stato sovietico. La battuta era in realtà ingenerosa. Si deve infatti riconoscere ai due leaders il merito di aver contribuito a condurre i componenti della «zona grigia» ad accettare, anche se *obtorto collo* e con riserve mentali ed emotive di varia natura, il sia pur imperfetto regime democratico sancito dalla costituzione e preparato dal sistema dei CLN e dalla guerra contro l'oppressore esterno ed interno.

Oggi va peraltro riconosciuto che questa operazione fu meno profonda e solida di quanto i due grandi partiti di massa si sono vantati di aver compiuto. Ne fu allora un sintomo vistoso la fortuna che per qualche tempo incontrò, subito dopo la guerra, soprattutto a Roma e nel Mezzogiorno, il «Fronte dell'Uomo qualunque», che ha lasciato in eredità al lessico politico italiano il termine spregiativo di «qualunquismo». Il rifiuto della politica fu la bandiera del Fronte, che la presentò come via d'uscita maestra dall'iperpoliticismo che il fascismo aveva fastidiosamente ostentato. Per un'ampia fascia di ceti medi, paradossalmente spoliticizzati proprio dal fascismo, fu questo il modo per sentirsi a buon mercato fuori dal fascismo, conservandone però molti veleni nella mentalità e nel costume.

7. Erede del sistema dei CLN fu il cosiddetto «arco costituzionale» che fino a tempi recentissimi ha retto il sistema politico italiano, anche dopo che le sinistre furono estromesse dal governo nell'aprile 1947 (arco costituzionale sarà una formula usata in modo particolare negli anni del terrorismo, come espressione del comune impegno contro di esso). I comunisti, benché colpiti da quella che è stata chiamata la *conventio ad excludendum* relativamente alla loro partecipazione al governo, sono rimasti sempre nell'area, per l'appunto, costituzionale. E anche a questo proposito va dato atto a De Gasperi e a Togliatti di non avere spinto la rottura del 1947 alle estre-

me conseguenze, che avrebbero potuto condurre a una nuova, diversa e disastrosa guerra civile, come era accaduto in Grecia.

Anche su questo punto assistiamo oggi a un singolare capovolgimento di posizioni. Dalle sinistre esterne al partito comunista sono state spesso rivolte critiche alla acquiescenza di quel partito alla stabilizzazione pilotata dalla democrazia cristiana, stabilizzazione che includeva la sostanziale continuità degli apparati statali. Invece il ceto centrista di governo ha sempre considerato la stabilizzazione stessa un capolavoro di lungimiranza politica. Oggi anche i critici di sinistra sono disposti a riconoscere che la preservazione di un minimo di convivenza civile, che ha retto perfino nei momenti di più grave tensione sociale, politica e internazionale, sia stato un atto di saggezza di entrambe le parti. Esso ha però comportato pesanti prezzi, primo fra tutti la impossibilità di alternanza nel governo del paese. Ma l'apprezzamento di quella saggezza rischia ormai di essere travolto dalla critica al «consociativismo» considerato l'asse portante del sistema politico oggi al tramonto. Con quella parola, mai in verità fatta oggetto di una approfondita analisi critica, si suole indicare la reciproca attrazione politica fra democrazia cristiana e partito comunista o, più nel profondo, fra cultura cattolica e cultura comunista, in nome del condiviso ideale di uno Stato organico e pacificato, senza conflitti non componibili dall'alto. Le pratiche di sottogoverno, che hanno coinvolto anche il partito comunista soprattutto a partire dalla metà degli anni Settanta, non sarebbero che la banalizzazione di quel male originario e strutturale.

È senza dubbio discorso meritevole di attenta considerazione che fra le due concezioni dello Stato, comunista e cattolica, esistano affinità accanto alle fin troppo ovvie differenze. Le affinità sembrava dovessero convergere nella politica del «compromesso storico», tentata da Aldo Moro per la democrazia cristiana ed Enrico Berlinguer per il partito comunista (fu chiamato «compromesso storico» il prospettato accordo di governo fra i due partiti). Ma è molto diverso, e storiograficamente poco produttivo, usare le affinità sopra ricordate come chiave interpretativa globale delle vicende italiane dell'ultimo cinquantennio. Per grandi e corruttrici che siano state le convergenze, palesi ed occulte, fra governo, a guida democristiana, e opposizione, a guida comunista, non si può tacere sulla differenza fra le due posizioni in una riflessione storica che voglia comprendere nella sua complessità mezzo secolo di storia italiana. Gli aspri scontri fra governo centrista e opposizione di sinistra, le elezioni del 18 aprile 1948 che dettero la maggioranza assoluta alla democrazia cristiana, lo schierarsi dei due partiti su fronti opposti durante la guerra fredda, la cosidetta «delimitazione della maggioranza» che imponeva al governo di non accettare in Parlamento nemmeno un voto di sinistra, i conflitti nella società e i morti, tutti da una parte sola, che essi sono costati: tutti questi non sono fenomeni che possano essere interpretati come passeg-

gere e irrilevanti increspature di un sotterraneo e ben più sostanzioso gioco delle parti.

8. Riproporre il problema del nesso fra la Resistenza e la Repubblica non deve dunque significare – vi ho già accennato – la riapertura della vecchia e sterile disputa fra una Resistenza tradita e una Resistenza soddisfatta. Confrontare le intenzioni, i progetti, le speranze che hanno ispirato i comportamenti dei protagonisti di un grande evento storico con i risultati scaturiti dal concorso di circostanze che sfuggivano largamente al controllo dei protagonisti stessi, è invece operazione storiograficamente utile, che non può adottare come criterio di giudizio solo il successo nella conquista del potere politico. Le istanze più radicali emerse per opera dell'antifascismo e durante la Resistenza, quelle che recavano in sé una carica di «massimalismo etico» (espressione cara allo storico cattolico Pietro Scoppola) ansioso di trasformarsi in azione politica, stentarono ad essere recepite nel quadro dei CLN, dei partiti che li componevano e dei governi da essi espressi nella fase costituente. Non si tratta di deprecare la mancanza di un impossibile sbocco rivoluzionario. Si tratta invece di esaminare le cause che impedirono riforme le quali, come mostra l'esperienza francese[25], erano compatibili con un quadro istituzionale da riformare in senso democratico. Le riforme, nelle istituzioni e nella società, furono invece insidiate e in molti casi bloccate dalla permanenza, accanto alla costituzione repubblicana, che entrerà in vigore il 1° gennaio 1948, di forti tratti del vecchio Stato italiano accentratore, riplasmato dal fascismo.

È stato molte volte analizzato il carattere composito della carta costituzionale, dovuto alle diverse sue ispirazioni di fondo, liberaldemocratica, cattolica, marxista. Basterà qui ricordare il ritardo nella attuazione di molte importanti norme della costituzione. La Corte costituzionale sarà istituita solo nel 1955; le regioni, concepite per spezzare il vecchio accentramento di tipo napoleonico, vedranno la luce solo nel 1970, nel quadro di quello che è stato chiamato il «disgelo costituzionale». L'apparato amministrativo dello Stato rimase sostanzialmente immutato, sia nelle strutture che negli uomini. L'epurazione – chiamata da Charles Maier «il più importante atto di politica simbolica dopo la liberazione»[26] – fallì[27], e la vischiosità della burocrazia fece sì che negli alti gradi rimanessero coloro che si erano formati e avevano fatto carriera sotto il fascismo. Per di più, l'inquinamento del rapporto fra pubblica

---

[25] P. GINSBORG, *Resistenza e riforme in Italia e in Francia, 1943-48*, in «Ventesimo Secolo», II (1992), 5-6, pp. 297-319.

[26] CH.S. MAIER, *I fondamenti politici del dopoguerra*, in *Storia d'Europa*, I, *L'Europa d'oggi*, Torino, Einaudi, 1993, pp. 311-372.

[27] Un giudizio meno negativo sull'epurazione in Italia si trova in H. WOLLER, *I conti con il fascismo. L'epurazione in Italia, 1943-1948*, Bologna, Il Mulino, 1997 (ediz. orig. 1996).

amministrazione e potere politico avutosi sotto il regime a partito unico (messo in luce fra gli altri dagli studi di Salvati[28]) si perpetuerà nel nuovo quadro pluripartitico. Quella che è stata chiamata da Cassese l'«amministrazione parallela»[29], che il fascismo aveva affiancata a quella tradizionale per gestire i crescenti interventi dello Stato nella vita economica e sociale, sarà a sua volta caratterizzata da un alto tasso di continuità, innanzi tutto nell'intreccio fra politica ed economia. La magistratura, e in particolare la Suprema corte di cassazione, fu chiamata a giudicare i reati commessi dai fascisti senza essere stata precedentemente epurata. Essa, nell'applicare la troppo ampia amnistia concessa nel 1946 su iniziativa del ministro della Giustizia, il *leader* comunista Togliatti, scrisse una delle pagine più vergognose della sua storia. Il codice penale fascista del 1930 è tuttora in vigore, con alcune rappezzature. E l'elenco potrebbe continuare.

Peraltro, come sarebbe errato vedere nel sistema dei CLN una partitocrazia *avant lettre*[30], dedita a precoci lottizzazioni[31], altrettanto sbagliato sarebbe vedere nelle eredità dello Stato fascista la causa principale delle degenerazioni della vita pubblica in seguito verificatesi. Nei primi anni del dopoguerra la vita pubblica aveva in realtà mostrato fermento e vivacità, sincero desiderio di virtù civiche, schietta anche se inesperta volontà di partecipazione dei cittadini, uomini e donne: fenomeni tutti che non devono essere cancellati dalla memoria ed espunti dalla storia. D'altra parte il sistema politico-istituzionale formatosi fra scosse, prepotenze e compromessi si rivelerà, fino a un recente periodo, duttile e capace di contenere le grandiose novità che si producevano nella società italiana, più di quanto le antiche e pesanti eredità che esso si trascinava dietro e le frustrazioni dei novatori lasciavano prevedere.

In conclusione: all'uscita dal fascismo e dalla guerra si è avuta in Italia una forte rottura istituzionale con il passaggio dalla monarchia alla repubblica e con la promulgazione della costituzione. Questa rottura, che sarebbe difficile sottovalutare, non ha tuttavia impedito che lo Stato – apparato, burocrazia, norme, procedure – registrasse un alto tasso di continuità, che ha rallentato e in parte sviato l'applicazione della costituzione e il rinnova-

---

[28] M. SALVATI, *Il regime e gli impiegati*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

[29] S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974. *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. CASSESE, Bologna, Il Mulino, 1974. Una recente sintesi è quella di G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993,* Bologna, Il Mulino, 1996.

[30] In Italia «partitocrazia» ha assunto il significato di un sistema politico in cui le segreterie dei partiti divengono, al posto del parlamento, il luogo principale delle decisioni.

[31] Per «lottizzazione» si intende la assegnazione delle cariche pubbliche in base alle appartenenze di partito e non alle capacità.

mento della vita pubblica ed ha favorito la trasmissione di notevoli eredità del fascismo. Ma il permanere e il trasformarsi di elementi della cultura e dei comportamenti della destra europea del nostro secolo, eversiva e insieme conformista, che a suo tempo partorì il fascismo, non possono essere ricondotti tutti alla continuità istituzionale.

Forme di Stato e volontà popolare

*APPUNTI SUL PRINCIPIO PLEBISCITARIO**

Non sono molti gli istituti politici, come il plebiscito, sui quali siano stati espressi giudizi tanto difformi, dalla esaltazione quale metodo limpido ed efficace di espressione della volontà popolare, alla deprecazione quale insidioso strumento di tirannia. La buona fama del plebiscito è legata soprattutto al principio dell'autodeterminazione dei popoli; la cattiva fama soprattutto alla memoria dei plebisciti napoleonici.

Due sono infatti le forme di plebiscito presenti nella vicenda storica degli ultimi due secoli: una collegata al principio di nazionalità, l'altra alla legittimazione popolare del potere di tipo cesaristico. È una distinzione che va tenuta presente in qualsiasi discorso sul plebiscito; e qui di seguito i due aspetti saranno pertanto oggetto di discorsi separati. È tuttavia possibile richiamare l'attenzione anche su alcuni tratti comuni ai due tipi di plebiscito, in quanto la pratica plebiscitaria, comunque svoltasi e quali che siano stati i fini cui è stata indirizzata, rinvia ad alcuni nodi di dottrina politica in essa impliciti e può giovare a metterne in luce ambiguità e antinomie.

Primo fra questi nodi è quello dell'eguaglianza politica su base individualistica. Qualsiasi forma di plebiscito assume infatti che coloro che vi partecipano abbiano uguale diritto di pronunciarsi rispetto al quesito che è loro presentato. Questo eguale diritto ha innanzi tutto per presupposto che il suffragio sia universale; inoltre è necessario che viga la regola «una testa un voto», che il principio di maggioranza sia riconosciuto valido, che i partecipanti al voto appartengano tutti a uno stesso aggregato sociale stanziato su un determinato territorio e definito dalla comune cittadinanza e/o dalla comune nazionalità. La sovranità popolare è in definitiva la premessa generale che rende concepibile il plebiscito. Il groviglio di problemi connessi alla

---

* Da *La virtù del politico. Scritti in onore di Antonio Giolitti*, a cura di G. CARBONE, Venezia, Marsilio, 1996, pp. 151-181, cui seguono alcune pagine di un più ampio saggio intitolato *Alcuni aspetti dei primi mesi di governo italiano a Roma e nel Lazio*, in «Archivio storico italiano», CXV (1957), 415, pp. 329-346.

sovranità popolare, al suo modo di manifestarsi, ai suoi esiti e ai suoi rapporti con la libertà così degli antichi come dei moderni, investe pienamente il principio plebiscitario, sia che esso operi nel diritto interno di un singolo Stato, sia che esso sia riconosciuto valido dal diritto internazionale quale strumento di formazione (o di dissoluzione) di uno Stato o di mutamento dei suoi confini. Il nesso fra le due sfere di applicazione fu ben colto da Pasquale Stanislao Mancini che, ricordando «gli ammirabili plebisciti delle italiche popolazioni», il 19 agosto 1870 disse alla Camera dei deputati:

> «Il medesimo principio, che nel diritto pubblico interno si chiama *Sovranità Nazionale,* e si realizza nel *suffragio universale,* è quello che nel diritto internazionale chiamasi *principio di Nazionalità*»[1].

Democrazia e nazionalità compaiono qui programmaticamente abbinate, quasi a esorcizzare le molte dissociazioni già allora verificatesi e sulle quali avrò occasione di ritornare.

Di plebiscito in senso moderno ha dunque senso parlare soltanto a partire dalla rivoluzione francese, anche se negli atti ufficiali da quella emanati la parola non sembra venga usata. Fu allora senza fortuna formulata la proposta di sostituire a plebiscito «populiscito» (termine non ignoto alle fonti romane), per sottolineare che si trattava di una decisione dell'intero popolo e non più, com era in origine, della sola plebe. Rousseau aveva criticato la «ingiustizia assolutamente irragionevole» che «bastava da sola a invalidare i decreti di un corpo, in cui non erano ammessi tutti i suoi membri»[2]. La *lex Hortensia* del 287 a.C. stabilì che «quod plebs iussisset omnes Quirites teneret» e Gaio commenterà che quella legge «lata est, qua cautum est, ut plebiscita universum populum tenerent: itaque eo modo legibus exaequata sunt». Si dissolse dunque la distinzione fra *lex* e *plebiscitum,* così come quella fra *populus* e *plebs* in quanto espressione di un dualismo interno allo Stato: le *Institutiones* del *Corpus juris* giustinianeo la ricorderanno con le parole seguenti: «Plebs autem a populo eo differt, quo species a genere»[3].

L'intreccio, sempre difficile da districare, fra diritto e storia è particolarmente evidente quando si voglia formulare una distinzione rigorosa fra ple-

---

[1] Atti parlamentari [d'ora in poi AP], *Camera dei deputati*, legislatura X, II sessione, *Discussioni*, IV, tornata del 19 ago. 1870, pp. 4006-4007.

[2] J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, a cura di V. GERRATANA, Torino, Einaudi, 1975, p. 158.

[3] Cfr. C. BORGEAUD, *Histoire du plebiscite*, I, *Le plebiscite dans l'antiquité: Grèce et Rome*, Genève-Paris, H. George et E. Thorin, 1887, pp. 127, 120, 142; T. DE MARCHI, *Sulle leggi che diedero validità legale ai plebisciti*, in «Rendiconti del Reale Istituto Lombardo di Scienze e lettere», s. II, vol. XXXIV (1901), pp. 617-639; J.M. DENQUIN, *Référendum et plebiscite. Essai de théorie générale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, pp. 2-3.

biscito e referendum. I giuristi cimentatisi nell'impresa hanno stentato a raggiungere risultati sicuri, tanto che spesso, per trarsi d'impaccio, finiscono appunto con il rinviare alla storia[4]. Due autori che hanno trattato in modo sistematico l'argomento, il già ricordato Denquin e il Battelli[5], trattano insieme del plebiscito e del referendum. Il primo giunge alla conclusione, formulata in modo alquanto contorto ma sufficientemente chiara, che «l'opposition référendum/plebiscite n'avait pu être conceptualisée en fait, et non qu'elle ne pouvait l'être en droit, fût-ce de manière purement nominaliste»[6]. Il secondo intende depurare il plebiscito da ogni «caractère nettement césarien»[7], così da poterlo accostare senza rischi al referendum. Negli Stati Uniti il referendum non esiste a livello federale, ma è previsto nella costituzione di molti Stati, nelle quattro forme di referendum obbligatorio, referendum legislativo, referendum consultivo e referendum-petizione[8].

Come che sia, al plebiscito viene in genere riconosciuto il valore di atto fondante di un ordinamento o di un potere, al referendum quello di atto previsto da un ordinamento già costituito per affidare al popolo la decisione su singoli quesiti secondo prestabilite procedure[9]. Molte delle costituzioni entrate in vigore dopo la prima come dopo la seconda guerra mondiale hanno introdotto l'istituto del referendum nel senso sopra delineato[10].

---

[4] Valga per tutti l'esempio delle voci *Plebiscito* e *Referendum*, redatte da G. GEMMA per il *Dizionario di politica*, diretto da N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO, Torino, Utet, 1983, pp. 814-815 e 963-966. Cfr. parimenti M. BON VALSASSINA, *Plebiscito* in *Enciclopedia cattolica*, IX, *OA-PRE*, Città del Vaticano, Ente per l'Enciclopedia cattolica e per il libro cattolico, 1952 e F. PERGOLESI, *Referendum*, in *Enciclopedia cattolica*, X, *PRI-SBI*, Città del Vaticano, Ente per l'Enciclopedia cattolica e per il libro cattolico, 1953 (Pergolesi aveva già trattato l'argomento nel *Dizionario di politica*, a cura del PARTITO NAZIONALE FASCISTA, IV, *R-Z*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1940 – XVIII E.F.). Dubbioso appare anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976[9], p. 837.

[5] M. BATTELLI, *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, Recueil Sirey, 1932.

[6] J.M. DENQUIN, *Référendum et plebiscite* ... cit., pp. 330-331.

[7] M. BATTELLI, *Les institutions de démocratie directe* ... cit., p. 4.

[8] N. GRECO, *Democrazia diretta e referendum nell'ordinamento statunitense*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1971, 14, pp. 51-62. Per un caso di espansione dell'area referendaria in connessione con il declino della presenza dei partiti, si veda A. TESTI, *Riforma delle istituzioni, mutamento del sistema politico e scomparsa dell'elettorato negli Stati Uniti. Un'analisi storica della partecipazione elettorale a St. Louis, Missouri (1881-1933) e del suo drammatico declino dopo la riforma municipale del 1914*, in *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, a cura di C. PAVONE – M. SALVATI, in «Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-ISSOCO», IX (1987-1988), pp. 255-349.

[9] Una distinzione di questo tipo la si ritrova ad esempio tratteggiata in I. TAMBARO, *Plebiscito*, in *Il digesto italiano*, XVIII, 2, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1906-1912.

[10] Un elenco delle costituzioni posteriori al 1918 che prevedono il referendum è contenuto in G. LOMBARDI, *Plebiscito*, in *Dizionario di politica*, a cura del PARTITO NAZIONALE FASCISTA ... citata. Si veda inoltre B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.

Che il diverso significato da attribuire al plebiscito e al referendum sia legato alle situazioni storiche è confermato proprio da una vicenda italiana. Nel 1860 l'alternativa posta ai toscani, agli emiliani e ai romagnoli fra l'unione alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II o il «regno separato» fu chiamata senz'altro plebiscito, così come lo furono gli atti analoghi avvenuti nelle altre zone d'Italia nello stesso 1860, nel 1861 e poi nel 1866 e nel 1870, dove non era prevista alternativa di sorta[11]. Al contrario, l'alternativa posta agli italiani il 2 giugno 1946 fra repubblica e monarchia è stata chiamata referendum, tanto grande era evidentemente il discredito che la tradizione bonapartista aveva fatto cadere sulla parola plebiscito, allorché fosse in questione l'ordinamento interno di uno Stato.

Slittamenti da un termine all'altro sono ancora oggi possibili e temuti. Già Mirkine-Guetzévitch rimproverava allo svizzero Battelli, nella prefazione al di lui libro, di non avere studiato «la *signification politique* du référendum dans le régime parlementaire»: era infatti sua convinzione che «l'amalgame du parlementarisme et du référendum ne corrispond ni à la structure juridique du parlementarisme ni à la réalité politique de la démocratie moderne»[12]. È evidente che su questa affermazione di principio si proiettava l'ombra dei plebisciti napoleonici, che non viene invece evocata in un serrato saggio di Carré de Malberg, secondo il quale parlamentarismo alla francese e referendum discendono dalle stesse radici teoriche[13].

Teoria e svolgimenti fattuali appaiono intrecciarsi anche nelle recenti vicende referendarie italiane e nelle preoccupazioni che esse destano. Così Cassese ha potuto scrivere che «come nella pratica bonapartista, i referendum italiani si sono confusi spesso con il plebiscito», quando invece avreb-

---

[11] Non interessa qui che l'alternativa fosse stata posta in Toscana e in Emilia Romagna (allora considerata parte dell'Italia centrale) per riguardo al principe Gerolamo Napoleone [illegible] preconizzato dagli accordi con la Francia come re dell'Italia centrale. Ma il fatto che un'alternativa fosse posta, anche se l'aggettivo «separato» non era neutro, procurò all'ipotesi soccombente 14.925 voti contro 366.571 in Toscana e 756 (in numero, naturalmente, inferiore [illegible] granducato) contro 426.006 nelle ex province pontificie e negli ex ducati dell'Emilia Romagna. Invece la domanda secca posta ai votanti negli altri plebisciti fece rispondere «no» a 667 siciliani contro 432.053, a 10.312 abitanti delle province napoletane contro 1.302.064, a 1.212 marchigiani contro 133.807, a 380 umbri contro 79.040, poi a 69 veneti e mantovani contro 747.246 e infine a 1.507 romani e laziali contro 133.681.

[12] M. BATTELLI, *Les institutions de démocratie directe* ... cit., p. XVI.

[13] «Et ainsi [con il referendum affiancato al parlamento] se trouverai rétabli dan ses droits essentiels cette volonté générale, sur la primauté de laquelle a été bati originairement le système du parlementarisme français»: R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combination du référendum avec le parlementarisme*, in «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger», XLVIII, 1931, pp. 225-244.

bero potuto, a suo giudizio, servire a «ridimensionare il governo di assemblea»[14]; e Rodotà ha osservato che le comunicazioni di massa mutano il senso del referendum e lo fanno scivolare verso il plebiscito[15]. Maier ha dal canto suo coniato, parlando in generale, la icastica espressione di «plebiscitarismo televisivo»[16]. E appare evidente che l'introduzione in Italia del referendum propositivo accentuerebbe la corsa verso un mascherato plebiscitarismo.

Demandare a un plebiscito la prova e la sanzione dell'esistenza di una nazione, o dell'appartenenza di un gruppo umano stanziato su un determinato territorio a uno Stato-nazione già riconosciuto come tale, o infine della volontà di secessione da uno Stato di una parte di popolazione che non si riconosce in esso[17], ha per presupposto che la nazionalità discenda dalla volontà e non dal sangue o dalla terra, che si tratti insomma di un fatto di cultura e non di natura e che, conseguentemente, non esistano «confini naturali». Anche la nazionalità viene in tal modo vista come il risultato di una scelta in funzione di un progetto, da inquadrare peraltro in una situazione storicamente determinata che le offre il quadro di riferimento. Renan, come è noto, definì la nazione un «plebiscito di tutti i giorni», così come «l'esistenza dell'individuo è un'affermazione perpetua di vita»[18]. Questa formula, presa alla lettera, sembra contraddire sia l'avversione di Renan al suffragio universale, sia quanto da lui stesso affermato circa il «principio riprovevole secondo cui una generazione non impegna la generazione successiva»[19] Non si tratta qui di sottolineare una contraddizione di Renan, il quale del resto spiegava che due cose «che in realtà sono una cosa sola» costituiscono il principio spirituale di una nazione: «l'una è nel passato, l'altra è nel presente»[20]. Si tratta piuttosto di richiamare l'attenzione sul nodo teorico della

---

[14] S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1995, p. 27.

[15] S. RODOTÀ, *La nuova deriva plebiscitaria*, in «L'Unità», 6 gennaio 1995.

[16] CH.S. MAIER, *I fondamenti politici del dopoguerra*, in *Storia d'Europa*, I, *L'Europa oggi*, Torino, Einaudi, 1993, p. 372.

[17] Cfr. su questo ultimo punto A. BUCHANAN, *Secessione*, Milano, Mondadori, 1994 e le considerazioni svolte al riguardo da L. BONANATE, *Ordine internazionale: passato, presente e futuro*, in «Parolechiave», 1995, 7-8, p. 257. Si vedano anche le opinioni su «the right of secession» passate in rassegna da B. NEUBERGER, *National self-determination: dilemmas of a concept*, in «Nations and Nationalism», I (1995), 3, pp. 310-313.

[18] Si veda il classico saggio di E. RENAN, *Che cos'è una nazione?*, con introduzione di S. LANARO, Roma, Donzelli, 1993, p. 20.

[19] E. RENAN, *La réforme intellectuelle et morale de la France*, citato in M. BATTINI, *L'Ordine della gerarchia. I contributi reazionari e progressisti alle crisi della democrazia in Francia 1789-1914*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, p. 171.

[20] E. RENAN, *Che cos'è una nazione?* ... cit., p. 19.

reversibilità o irreversibilità delle decisioni democraticamente prese[21]: i plebisciti territoriali sono senza dubbio fra le decisioni meno reversibili, tanto meno tutti i giorni.

Che ogni nazionalità possa realisticamente aspirare ad avere un proprio esclusivo Stato è messo in forse, ad esempio, da Gellner e da Hobsbawm in base all'argomento che le nazionalità esistenti, quale che sia la definizione che di nazionalità si voglia dare, sono talmente numerose e spesso di dimensioni talmente esigue, che non è pensabile la creazione di un corrispondente numero di Stati[22]. L'argomento ha una sua forza, che peraltro sottrae valore al principio del plebiscito come atto dovuto alle nazionalità desiderose di farsi riconoscere come tali e, in definitiva, alla universalità del principio stesso di nazionalità, riservandone il campo di applicazione a quelle grandi o medie e ricche di storia, di fatto quasi soltanto alle nazioni europee[23]. Si aggiunga che, come ha osservato Maier,

«il concetto di coerenza spaziale [...] ha perso valore come patrimonio delle nazioni. Il territorio serviva da arena per i progetti civici che trascendevano la etnicità; era lo spazio in cui era definita la legge, rivendicata l'autorità, cercata la fedeltà»[24].

«Ad ogni permutazione o cessione di territorio», aveva scritto nel 1860 Terenzio Mamiani, «fa grandemente mestieri la consultazione e l'assenso aperto e veritiero degli abitanti»[25]. Mamiani collegava nello stesso passo il principio della nazionalità a quello della libertà e della sincerità nell'esprimerlo; ma il nesso fra i due principi, dato per scontato nella tradizionale dottrina dello Stato nazionale, non è a rigore assoluto, perché la volontà può anche non determinarsi secondo la nazionalità di appartenenza di chi la esprime. La coincidenza di nazionalità e libertà non può dunque darsi per ovvia; e giustamente Chabod ne ha sottolineato soprattutto il valore di impe-

---

[21] Bobbio ha indicato questo problema come una delle aporie della democrazia: N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in «Fenomenologia e società», IV (1981), 13-14, pp. 3-21, poi in *Democrazia, maggioranza e minoranza*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 33-72. Si rinvia in generale, per la tematica che stiamo trattando, a N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 1985.

[22] E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, Roma, Editori riuniti, 1985; E.J. HOBSBAWM, *Nazioni e nazionalismo dal 1870. Programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi, 1991.

[23] «While there are thousand of nations in the ethnocultural sense on the globe – all potential candidats for external sovereignity or internal autonomy – there are less than 200 sovereign states and only about 15 states in wich state and nation completely overlap» (B. NEUBERGER, *National self-determination* ... cit., p. 299).

[24] CH.S. MAIER, *Un eccesso di memoria? Riflessioni sulla storia, la malinconia e la negazione*, in «Parolechiave», 1995, 9, p. 42.

[25] T. MAMIANI DELLA ROVERE, *Di un nuovo diritto europeo*, Napoli, Società costituzionale, 1860, p. 316.

rativo etico[26]. Proprio a proposito del dibattito suscitato dall'annessione senza plebiscito dell'Alsazia e della Lorena alla Germania (sul quale tornerò brevemente), un coerente sostenitore del primato della volontà contro il comportamento tedesco, accusato di usare in modo pretestuoso sia il principio della razza che quello della cultura, affermò che «il principio di nazionalità non poteva essere il principio giuridico dell'organizzazione dell'umanità e la base e il fondamento del diritto internazionale»: il nuovo principio «deve essere la manifesta libera volontà degli individui di associarsi, indipendentemente dalle differenze linguistiche, razziali, religiose ed anche storiche»[27]. Questo possibile scarto fra volontà liberamente espressa e nazionalità lo ritroviamo invece mascherato - è un esempio fra i tanti - in uno scritto comparso durante la prima guerra mondiale, che sostiene con pari forza «il diritto di Patria», il «diritto plebiscitario» e la volontà come unico, «eterno ed universale fondamento degli Stati aventi diritto all'esistenza»[28]. Si può dire che la contraddizione nasca dal fatto che i plebisciti nazionali sono pensabili solo nell'ambito della «società», ma mirano al riconoscimento dell'esistenza di una «comunità», e che l'identità nazionale vi figuri insieme come presupposto e come risultato.

I primi plebisciti territoriali furono indetti durante la rivoluzione francese per annettere alla Francia Avignone, il Contado Venassino, la Savoia, Nizza (1790-91), nonché alcuni distretti del Belgio e del Palatinato, Ginevra, Mulhouse, l'Alsazia e la Lorena (1793-98)[29]. La Francia rivoluzionaria mostrò

---

[26] Si veda il modo in cui parla della «necessaria identità di nazionalità e libertà» (F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, p. 67), affermata anche da J.S. MILL nei passi delle *Considerations on Representative Gouvernment* citati da Namier (si veda subito di seguito). Ma nella tradizione politica e culturale inglese, che non conosce il mito della *Grande Nation*, la coincidenza non è sempre considerata pacifica. L.B. NAMIER, *Nazionalità e libertà*, in *La rivoluzione degli intellettuali e altri saggi sull'Ottocento europeo*, Torino, Einaudi, 1957, pp. 165-194, offre ad esempio un quadro molto problematico del rapporto fra i due principi, alla luce della convinzione che «la libertà e l'autogoverno hanno foggiato la nazione britannica in senso territoriale e fornito il contenuto della sua coscienza nazionale in senso comunitario» (p. 166). Namier spinge a tal punto la sua opzione per la nazionalità territoriale da giungere a prospettare, con parole che a noi oggi suonano sinistre, che «dove questa non si è sviluppata spontaneamente, per qualche miracolo o per grazia di Dio, può forse essere meglio assicurata da un trasferimento di popolazioni» (p. 194).

[27] P. FIORE, *Delle aggregazioni legittime*, in «Atti della Reale Accademia delle Scienze», XIV (1879): parafrasato nella relazione sull'annessione dell'Alsazia e della Lorena, svolta dallo studente Francesco Luciani in un seminario tenuto presso l'Università di Pisa nel 1988.

[28] E. CIMBALI, *I plebisciti istituto fondamentale e dominatore del nuovo diritto internazionale*, Campobasso, Colitti, 1919 (conferenza tenuta su invito dello Studio giuridico napoletano, il 13 maggio 1917).

[29] Si veda anche, per le indicazioni dei limiti subiti allora dalla universalità e dalla libertà del voto, S. WAMBAUGH, *Plebiscite*, in *Encyclopedia of the Social Sciences*, XII, New York, Mac Millan co., 1934, pp. 163-166.

in tal modo come fosse possibile «transformer la vocation universaliste de sa culture en extension territoriale»[30] ponendo così in luce una delle contraddizioni in cui incappava il principio plebiscitario.

L'annessione senza plebiscito alla Germania dell'Alsazia e della Lorena dopo la guerra del 1870 suscitò un dibattito di grande rilievo sul nesso nazionalità-volontà popolare[31]. Il succo della posizione tedesca stava in questo: gli alsaziani e i lorenesi erano tedeschi, lo volessero o non lo volessero. Treitschke si espresse al riguardo con brutale chiarezza, asserendo che l'Alsazia e la Lorena erano territori tedeschi

«per diritto di spada, e noi ne disporremo in virtù di un diritto superiore, il diritto della nazione tedesca, la quale non permetterà che i suoi figli perduti rimangano estranei all'Impero germanico. Noi tedeschi che conosciamo la Germania e la Francia, sappiamo meglio di quei miseri sventurati ciò che è buono pegli abitanti dell'Alsazia, i quali, sotto l'influenza pervertitrice del loro legame coi francesi, sono rimasti estranei alle simpatie della nuova Germania. Contro il lor volere noi li faremo risensare»[32].

Fra le repliche francesi (e anche il già ricordato scritto di Renan è nella sua ispirazione una replica) può qui particolarmente interessarci quella di Fustel de Coulanges, rivolta a Mommsen.

«Il principio di nazionalità — egli scrive — non permetteva al Piemonte di conquistare con la forza Milano e Venezia; ma permetteva a Milano e a Venezia di liberarsi dall'Austria e di unirsi volontariamente al Piemonte. Tale è la differenza. Questo principio può certamente dare un diritto all'Alsazia, ma non ne dà a voi nessuno su di essa. [...] Il principio di nazionalità non è, sotto un nuovo nome, il vecchio diritto del più forte».

Di contro, proseguiva Fustel,

«ciò che individua la nazione non è né la razza, né la lingua. Gli uomini sentono nel loro cuore che essi sono uno stesso popolo quando hanno una comunanza di ideali, di interessi, di affetti, di ricordi e di speranze. Ecco quello che forma la patria [...]. La patria è ciò che si ama»[33].

---

[30] J.L. DÉOTTE, *Oubliez! Les ruines, l'Europe, le Musée*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 10. Egli aggiunge che il legato universale della Francia fu di «donner aux autres l'idée de nation», ma che il dono «devait être dès les débuts empoisonné» (pp. 11-12).

[31] Il dibattito è stato ampiamente illustrato da F. CHABOD, *Storia della politica estera* ... citata.

[32] Citato in F. CHABOD, *Storia della politica estera* ... cit., p. 62, ove si rinvia a *Lo spirito crociato dei Tedeschi*, in «La Perseveranza», 1° novembre 1870.

[33] N.D. FUSTEL DE COULANGES, *L'Alsace est elle allemande ou française? Réponse à M. Mommsen (professeur à Berlin)*, Paris, Dentu, 1870, pp. 13-15 (brano tradotto e citato nella relazione di F. Luciani citata a nota 27). Ispirato all'intento di «remettre en cause

La presa di posizione è tanto più interessante in quanto Fustel de Coulanges era molto critico nei confronti del suffragio universale, almeno nell'applicazione che esso aveva avuto in Francia[34].

Nei plebisciti per l'Unità d'Italia si manifestano almeno un paio dei problemi che stiamo qui cercando di esaminare. Innanzitutto quelli relativi al rapporto fra plebiscito e nazionalità, che anche nel nostro paese furono ampiamente dibattuti in occasione della vicenda alsaziana-lorenese. Tanto Mazzini quanto i moderati condannarono quella annessione senza voto, ma il giornale ispirato da Crispi scrisse che «sarebbe ingiusto e assurdo far decidere da una parte della nazione se intende essere italiana, tedesca, francese»[35]. Del resto, già un fedelissimo di Cavour, Giuseppe La Farina, aveva detto che il plebiscito, del quale non vi era in realtà alcun bisogno, era stato fatto «solo per tranquillizzare la diplomazia, perché noi non possiamo ammettere che una provincia d'Italia possa essere non italiana»[36].

Ma l'aspetto che forse oggi può maggiormente interessarci è che i plebisciti del 1860-61 presentano entrambi gli aspetti dell'istituto plebiscitario dai quali abbiamo preso le mosse: l'autodeterminazione dei popoli e la fondazione di un regime politico. Nelle formule di tutti i plebisciti, compresi quelli del 1866 e del 1870, compaiono le parole «re - o monarchia - costituzionale».

Nel 1883 un giurista e uomo politico sostenne che quelle formule, plebiscitariamente sancite, avevano fatto mutare titolo allo statuto, trasformandolo in un vero patto nazionale, e allo stesso Stato piemontese[37]. Senza addentrarci qui nella vecchia disputa sulla continuità dello Stato italiano rispetto a quello sardo, ormai risolta in senso affermativo, dalla posizione del Brunialti, rimasta isolata[38], sembrava potersi dedurre che il venir meno della clausola del regime costituzionale, e perfino di quella della monarchia

---

l'opposition académique entre l'idée française de nation et la conception allemande du peuple» è il recente contributo di P. SMITH, *À la recherche d'une identité nationale en Alsace (1870-1918)*, in «Vingtième siècle», 1996, 50, pp. 23-35.

[34] Si veda al riguardo M. BATTINI, *L'Ordine della gerarchia* ... cit., pp. 176-185.

[35] Così l'articolo *Il principio di nazionalità*, comparso in «La Riforma» il 20 dicembre 1870, è parafrasato da F. CHABOD, *Storia della politica estera* ... cit., p. 60. Ivi è citato anche un successivo articolo, con il medesimo titolo, apparso sullo stesso giornale l'8 ottobre 1872: l'unità nazionale, vi si legge, «esiste per se stessa indipendentemente da ogni voto e da ogni plebiscito».

[36] Discorso alla Camera dei deputati del 16 giugno 1863, in AP, *Camera dei deputati*, legislatura VIII, II sessione, *Discussioni*, I, tornata del 16 giu. 1863, p. 369. Nello stesso discorso La Farina, non senza contraddizione, aveva detto che Vittorio Emanuele, «sebbene discendente da un'antica prosapia», si era «ribattezzato nel suffragio universale» (*ibid.*, p. 367)

[37] A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, in «Nuova Antologia», s. II, 1883, vol. XXXVII, pp. 322-349, soprattutto pp. 339 e 349. Egli prende le mosse da un'affermazione fatta alla Camera il 19 dicembre precedente da Agostino Bertani: «lo statuto non è plebiscitario» e deve quindi ritenersi ancora meramente *octroyé*.

[38] Per le critiche rivolte a Brunialti non solo da S. Romano, favorevole alla tesi del-

sotto la dinastia dei Savoia, avrebbe condotto a riporre in discussione la validità dei plebisciti sui quali si fondava l'unificazione italiana.

D'altra parte, la cultura antiparlamentare fiorita nell'ultima parte del XIX secolo, sebbene propensa all'invocazione di un rapporto diretto e salvifico della folla con il capo, non sembra abbia cercato, per svalutare il parlamento, di contrapporgli la memoria dei plebisciti[39]. Può dirsi che sul plebiscito si proiettasse pur sempre l'ombra della democrazia, mentre proprio il fatto che l'istituto parlamentare fosse stato introdotto in Italia, Piemonte escluso, per via plebiscitaria può contribuire a spiegare la debolezza dell'istituto stesso e lo scarso valore simbolico (così si esprime Banti) che esso ha avuto nel processo di *national building*.

I plebisciti italiani consentono di porre in evidenza ulteriori punti problematici. Innanzitutto, quello del nesso con il bonapartismo. Ragionieri ha sottolineato in modo forse troppo marcato questo nesso[40]. Ma è fuor di dubbio che il ricorso ai plebisciti come strumento di annessione sia ampiamente dovuto all'influenza napoleonica. Il ministro degli esteri francese scrisse all'ambasciatore presso il governo inglese che

«l'imperatore si è convinto di non potersi svincolare dagli impegni presi se non quando il suffragio universale, che costituisce la sua legittimità, diventasse anche il fondamento del nuovo ordine di cose che si è stabilito in Italia»[41].

Da parte sua, Napoleone III volle che il passaggio alla Francia di Nizza e della Savoia venisse sancito da un plebiscito, che si tenne il 22 aprile 1860.

Se si ricorda quanto accennato prima a proposito dell'Inghilterra[42], non ci si stupisce leggendo in Brunialti che «il governo inglese avrebbe preferito una nuova manifestazione delle assemblee deliberative: ma si acconciò ai plebisciti»[43]. Ma era proprio Cavour che aveva escluso con estrema nettezza il ricorso ai voti delle assemblee «Val meglio non fare l'annessione», aveva scritto a Carini, «che subordinarla a patti deditizi», da lui definiti alla Camera «vera reliquia del Medioevo, modo poco degno di

---

la continuità, ma anche da D. Anzilotti, che la osteggiava ma negava che i plebisciti «costituiscano la legittimazione dello statuto vigente in Italia», si veda G. D'AMELIO, *Brunialti Attilio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XIV, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1972, pp. 636-638.

[39] Questo ad esempio risulta dall'articolo di A.M. BANTI, *Ricerche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento*, in «Storica», I (1995), 3, pp. 9-41.

[40] E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in ID., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967, pp. 71-129.

[41] Lettera di Thouvenel a Persigny, del 23 febbraio 1860, citata in A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana* ... cit., p. 336.

[42] Cfr. nota 26.

[43] A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana* ... cit., p. 336.

Re e di popolo italiano»[44]. Cavour non voleva scendere a patti né con la rivoluzione né con le classi dirigenti locali (con queste i patti arriveranno poi, in tutt'altra forma): per raggiungere questo scopo egli compì il capolavoro di fare del suffragio universale un uso non solo antigiacobino e antirivoluzionario («la voce della rivoluzione compressa nel monosillabo del plebiscito», dirà Francesco Saverio Merlino[45]), ma, in definitiva, anche antibonapartista. Lo avrebbe notato con soddisfazione il Brunialti: in Francia i plebisciti avevano aperto la strada alla uccisione della libertà, in Italia al suo rifiorire[46].

In Germania una corrente di pensiero politico lodò invece nel «cavourismo» un bonapartismo senza *coup d'Etat,* una «sintesi di libertà e di autorità, di forza e di diritto». Il cavourismo, da questo punto di vista,

«implica sì la componente antilegittimistica, in quanto sta a significare la creazione di un ordinamento nuovo, di uno Stato nazionale unitario, ma nel rispetto della legittimità piena e potenziata in senso nazionale della dinastia regnante dello Stato, che è alla testa del movimento nazionale unitario e che ad esso finalizza la propria politica estera»[47].

In questa versione tedesca del cavourismo, elaborata con l'occhio rivolto al bismarckismo, il plebiscito veniva necessariamente posto fra parentesi, come un inutile e, al limite, pericoloso sovrappiù.

Rimane tuttavia un punto che accomuna comunque i vari tipi di plebiscito e che ci riporta a una questione di carattere generale. Come si espresse senza mezzi termini il *Digesto italiano,* «gli organizzatori del plebiscito, cioè coloro che si rivolgono al popolo per domandargli l'investitura ufficiale del potere, già lo detengono in fatto»[48].

Questo può aiutare a spiegare non solo perché i *sì* prevalgano sempre in modo schiacciante sui *no,* ma anche perché nei plebisciti l'affluenza alle urne sia in genere molto superiore a quella delle normali elezioni (ma que-

---

[44] Cfr. lettera a Giacinto Carini a Palermo, del 19 ottobre 1860, in *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia. Carteggi di Camillo Cavour con Villamarina, Scialoja, Cordova, Farini, ecc.*, III, *Ottobre-novembre 1860*, a cura della COMMISSIONE EDITRICE DEI CARTEGGI DI CAMILLO CAVOUR, Bologna, Zanichelli, 1961, pp. 144-145 e il discorso alla Camera, in AP, *Camera dei deputati*, legislatura VII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 2 ott. 1860, p. 892.

[45] F.S. MERLINO, *Questa è l'Italia*, citato in E. RAGIONIERI, *Storia d'Italia*, IV, 3, *Dall'Unità a oggi. La storia politica e sociale*, Torino, Einaudi, 1975, p. 1677.

[46] A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana* ... cit., p. 338.

[47] I. CERVELLI, *«Cesarismo» e «Cavourismo». A proposito di Heinrich von Sybel, Alexis de Tocqueville e Max Weber*, in «La Cultura», X (1972), p. 350, dove si fanno i nomi di Mommsen e di Sybel. Si veda anche H. TREITSCHKE, *Cavour*, Firenze, La Voce, 1925.

[48] I. TAMBARO, *Plebiscito* ... cit., dove, in piena continuità con la linea cavouriana, il plebiscito è considerato antidoto sia al dispotismo che alla rivoluzione.

sto della partecipazione è un dato che va posto in rapporto anche con l'ampiezza del suffragio)[49].

Gli anni seguiti alla prima guerra mondiale furono l'ultima stagione di ampio incontro fra il principio plebiscitario e il principio di nazionalita[50] Molte, anche se non tutte, le questioni territoriali allora venute sul tappeto furono risolte, o si tentò di risolverle, con i plebisciti[51]. L'Italia liberale si comportò come la Germania imperiale nel 1870: si annesse senza plebiscito la Venezia Giulia, il Trentino e il Sud Tirolo (ribattezzato Alto Adige). In un testo dell'epoca fascista si dirà che i plebisciti furono ritenuti «praticamente superflui»[52]. Quanto alla Francia, la richiesta di un plebiscito per il recupero dell'Alsazia e della Lorena sarebbe stata certo considerata una intollerabile provocazione[53].

L'ultimo dei plebisciti di annessione che voglio qui ricordare è quello seguito nel 1938 all'*Anschluss*. Gli austriaci furono chiamati a rispondere al seguente quesito: «Sei d'accordo con la riunificazione realizzata il 13 marzo dell'Austria con il Reich tedesco e voti tu per la lista del nostro Führer Adolf Hitler?»[54] La commistione fra finalità annessionistiche e ratifica di un regime politico già di fatto dominante appare qui ben più smaccata che nei plebisciti italiani del 1860-61.

Mussolini nello stesso anno si ricordò a sua volta del principio plebiscitario, allo scopo di spingere verso lo smembramento della Cecoslovacchia. Nel discorso tenuto a Trieste il 18 settembre disse:

«Quando i problemi posti dalla storia sono giunti ad un grado di complicazione tormentosa, la soluzione che si impone è la più semplice, la più logica, la più radi-

---

[49] Ad esempio, nel 1870 nel Lazio i «sì» rappresentarono il 98, 89% dei votanti. E, mentre per il plebiscito si ebbe un'affluenza alle urne dell'80,74%, per le elezioni politiche essa fu del 43,5%. Nel primo caso gli aventi diritto al voto erano il 64,68% della popolazione maschile maggiorenne, nel secondo l'1,6%. Cfr. C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in *Suffragio, rappresentanza, interessi* ... cit., pp. 95-98 [ora anche in questo stesso volume, pp. 597-621572].

[50] Sui limiti e le contraddizioni di questo incontro, cfr. E.J. HOBSBAWM, *Nazioni e nazionalismo dal 1870* ... cit., p. 159.

[51] Si veda S. WAMBAUGH, *Plebiscites since the World War, with a collection of Official Documents*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1933: comprende anche l'analisi dei plebisciti soltanto «attempted».

[52] Si veda G. LOMBARDI, *Plebiscito* ... citata.

[53] Un cenno critico al fatto che il «patriottismo repubblicano» impedì alla Francia di tenere conto degli «effettivi mutamenti sopravvenuti nel *Reichsland*» alsaziano e lorenese dopo il 1871, soprattutto per la forte immigrazione di *altdeutsch*, è contenuto in A. MAAS, *Monumenti di guerra di una regione di frontiera. Forma e funzione della memoria collettiva degli eventi franco tedeschi del 1870-71*, in A. ARA – E. KOLB, *Regioni di frontiera nell'epoca dei nazionalismi. Alsazia e Lorena/Trento e Trieste*, Bologna, Il Mulino, 1995 (Annali dell'Istituto storico italo-germanico, Quaderni 41).

[54] A. HILLGRUBER, *La distruzione dell'Europa. La Germania e l'epoca delle guerre mondiali (1914-1945)*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 149.

cale, quella che noi fascisti chiamiamo totalitaria. Nei confronti del problema che agita in questo momento l'Europa la soluzione ha un nome solo: plebisciti. Plebisciti per tutte le nazionalità che li domandano, per le nazionalità che furono costrette in quella che volle essere la grande Cecoslovacchia e che oggi rivela la sua inconsistenza organica»[55].

Per un paradosso della storia, sarà il presidente Václav Havel a proporre nel 1992, anche lui senza successo, il ricorso al plebiscito per risolvere il problema dell'unità o dello smembramento della Cecoslovacchia.

Gli sconvolgimenti nei rapporti territorio-popolazione-regime politico seguiti alla seconda guerra mondiale non hanno trovato riconoscimenti plebiscitari. L'Italia avrebbe voluto il plebiscito per Trieste, ma lo negò per l'Alto Adige[56]. La Carta atlantica condannava le modificazioni territoriali «non coincidenti con le aspirazioni liberamente espresse dei popoli interessati» e in pari tempo affermava il diritto di «tutti i popoli» di «scegliersi i governi sotto i quali vogliono vivere»[57]. La Carta delle Nazioni Unite ribadì il principio dell'autodeterminazione dei popoli. Ma nella realtà prevalse la volontà dei vincitori. Stalin, ad esempio, rifiutò nella conferenza di Teheran il referendum per i paesi baltici[58]. Dilagò il fenomeno, comparso già dopo la prima guerra mondiale (si pensi ai greci espulsi dall'Asia Minore), degli spostamenti coatti di grandi masse di popolazione. Fu un preoccupante antecedente della pulizia etnica, che, dopo la caduta del muro di Berlino, ha, quasi senza opposizione, occupato il campo un tempo riservato ai plebisciti. Certo, oggi il plebiscito come mezzo per risolvere le questioni nazionali mostra, aggravate, tutte le crepe alle quali ho precedentemente accennato; ma non sembra che ne sia stato ancora trovato uno meno insoddisfacente.

È difficile parlare del principio plebiscitario come base del sistema politico interno di uno Stato senza fare riferimento al bonapartismo. Il cesarismo bonapartista è infatti l'esperienza storica che più si è identificata con quel principio, e ancora oggi - ne ho dato prima qualche esempio - quando nel dibattito politico si parla di plebiscito, il discorso, *rebus ipsis dictantibus,* evoca il cesarismo e il bonapartismo. Le scarne considerazioni che seguono non sfuggono, almeno in parte, a questa sovrapposizione. È bene tuttavia tenere presente che il bonapartismo e il cesarismo sono stati ela-

---

[55] B. MUSSOLINI, *Opera omnia*, a cura di E. SUSMEL – D. SUSMEL, XXIX, Firenze, La Fenice, 1959, p. 145.

[56] Nel settembre 1953 il primo ministro Pella tornerà a chiedere il plebiscito per Trieste; e subito la Südtiroler Volkspartei lo chiese per l'Alto Adige. Così, ancora una volta, una proposta bloccò l'altra: cfr. M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, Laterza, 1967, pp. 464-465.

[57] Cfr. A. HILLGRUBER, *Storia della seconda guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1987, p. 93.

[58] *Ibid.*, p. 159.

borati come categorie politiche generali, le quali vanno oltre la pratica plebiscitaria, pur assumendola come dato essenziale. Su questa più ampia discussione ovviamente non potrò in questa sede soffermarmi[59].

Il primo problema che viene in evidenza è quello del rapporto fra suffragio universale e plebiscito. I critici ottocenteschi del suffragio universale ebbero nella denuncia dell'uso che ne avevano fatto i plebisciti napoleonici uno dei loro cavalli di battaglia. La deriva plebiscitaria e cesaristica del suffragio universale, data da quei critici pressoché come fatale, contribuisce a spiegare perché abbia stentato tanto a crearsi l'opinione, oggi unanime, che vede nell'universale uguaglianza davanti all'urna elettorale «la condition première de la démocratie, la forme la plus élémentaire de l'égalité, la base la plus indiscutable du droit»[60]. La storia del suffragio universale è in realtà accompagnata in tutti i paesi da una parte da timori continuamente ribaditi ma rivelatisi sul lungo periodo inconsistenti, e dall'altra parte da grandiose speranze, andate largamente deluse.

La costituzione giacobina del 1793 fu, com'è noto, la prima a stabilire il suffragio universale, che era del resto previsto anche dal progetto della «costituzione girondina» elaborata da Condorcet. Il voto universale, senza nominarlo come tale, era fatto discendere automaticamente dal principio della sovranità popolare. Si diceva infatti che il popolo sovrano, cui spetta nominare «immédiatement» i suoi deputati, è «l'universalité des citoyens français» (escluse le donne, senza avvertire la necessità di stabilire positivamente, e quindi di argomentare, questa esclusione) (art. 7). Il prestigio della costituzione del 1793, è stato osservato, «vient en partie de ce que précisément elle n'a pas été appliquée»[61]. Essa ha cioè maggiore

---

[59] Mi limito a rinviare a I. CERVELLI, *«Cesarismo» e «Cavourismo» ...* citata; L. MANGONI, *Cesarismo, bonapartismo, fascismo*, in «Studi storici», 1976, 3, pp. 41-61; ID., *Per una definizione del fascismo: i concetti di bonapartismo e cesarismo*, in «Italia contemporanea», 1979, 135, pp. 17-52; F. DE GIORGI, *A proposito di concetti storici: cesarismo e bonapartismo*, in «Quaderni del bicentenario», 1995, 1, pp. 13-41. Si veda anche l'ampia bibliografia citata in E. FIMIANI, *Per una storia delle teorie e pratiche plebiscitarie nell'Europa moderna e contemporanea*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», XXI (1995), pp. 267-333. Arnaldo Momigliano ha osservato che l'antichità non conobbe il cesarismo come categoria politica: «come definizione di uno speciale regime politico il concetto di cesarismo è una tipica nozione del secolo XIX»: cfr. A. MOMIGLIANO, *Per un riesame della storia dell'idea di cesarismo*, in ID., *Sui fondamenti della storia antica*, Torino, Einaudi, 1984, p. 388. Una sintesi, anche sotto il profilo istituzionale, della storia di Francia in quegli anni è di R. POZZI, *Secondo Impero*, in *Il mondo contemporaneo. Storia d'Europa*, a cura di B. BONGIOVANNI – G.C. JOCTEAU – N. TRANFAGLIA, Firenze, La Nuova Italia, 1980, pp. 1045-1060.

[60] È questa l'osservazione con cui esordisce P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 11. A p. 312 egli parla peraltro del suffragio universale come «véritable sphinx des temps modernes».

[61] C. DEBBASCH – J.M. PONTIER, *Les constitutions de la France*, Paris, Dalloz, 1983, p. 43.

importanza nella storia del pensiero politico che nella storia effettuale.

Da quella costituzione inapplicata si dipartono in effetti due strade; quella della rivendicazione cui legare le speranze e quella della manipolazione e della ricerca di contrappesi per esorcizzare le paure che essa suscitava. L'unica prova di applicazione del suffragio universale che vi fu nel 1793, demandando al popolo in forma plebiscitaria l'approvazione della costituzione stessa, già votata dalla Convenzione, non ebbe risultati incoraggianti: su sette milioni di elettori votarono solo un milione e ottocentomila[62]. Siamo ben lontani dalle percentuali di votanti, vicine all'intero universo degli elettori, che ci faranno conoscere i regimi totalitari del XX secolo con le loro elezioni di tipo plebiscitario. La costituzione termidoriana del 1795 (v fruttidoro anno III), che reintroduceva il suffragio censitario, fu a sua volta sottoposta a referendum popolare, ma prima della promulgazione a opera dell'Assemblea: anche in questo caso poco più di un milione di cittadini, ancora meno che nel 1793, si recarono alle urne[63].

La costituzione napoleonica dell'anno VIII (febbraio 1799) abolì il criterio censitario, ma introdusse alcune incapacità (fra le quali quella dei domestici, su cui si era a lungo discusso e che verrà poi eliminata con un decreto del 17 gennaio 1806), e, soprattutto, escogitò un sistema così complicato di elezione a tre stadi che l'universalità del voto risultava nella sostanza vanificata[64] L'art. 95 stabiliva che la nuova carta costituzionale sarebbe stata offerta «de suite» alla «acceptation» popolare, che si ebbe poi con più di tre milioni di voti di fronte a più di quattro milioni di astenuti[65]. Parimenti alla approvazione popolare saranno sottoposti, *post factum,* i senatoconsulti che porteranno all'impero ereditario. Cambacérès commenterà: «Tout se fait pour le peuple et au nom du peuple, et rien ne se fait par lui»[66].

Queste parole ci conducono al centro del principio plebiscitario, inteso come base del cesarismo. Rosanvallon ha scritto che, nonostante tutto, «le bonapartisme correspond à une étape de la démocratie française»: esso rappresenterebbe infatti l'incontro, ma meglio si direbbe il tentato incontro, fra «le suffrage universel et le pouvoir exécutif comme administration rationnelle»[67] In verità, a prescindere dal giudizio da dare sull'esperienza storica

---

[62] *Ibid.*, p. 42.

[63] *Ibid.*, p. 57.

[64] Ma proprio in quell'occasione sembra che sia stata usata per la prima volta la formula «suffragio universale», in un articolo scritto da Mallet du Pan sul «Mercure britannique»: cfr. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen* ... cit., p. 196.

[65] Cfr. C. DEBBASCH – J.M. PONTIER, *Les constitutions de la France* ... cit., p. 97.

[66] *Ibidem.* Sul plebiscito dell'anno VIII e sugli altri plebisciti napoleonici si veda E. FIMIANI, *Per una storia delle teorie* ... cit. e la bibliografia ivi indicata.

[67] P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen* ... cit., pp. 204-205. Illustrando la posizione di Cabanis, Rosanvallon aveva poco prima scritto che «le rationalisme politique à la française pouvait se réconcilier sur cette base avec les exigences de la légitimation populaire» (p. 200).

della Francia, il plebiscito cesaristico anche se si pongono benignamente fra parentesi i rapporti di dominio sociale che esso sottintende e rafforza, e lo si vede soltanto come strumento di legittimazione di un potere esecutivo resosi autonomo e assunto come razionale, non segnala soltanto, per usare le parole dello stesso Rosanvallon «la tension entre le nombre et la raison», ma quella, di più universale significato, che intercorre fra la volontà, la libertà, la capacità, la razionalità e, all'interno di quest'ultima, fra la razionalità rispetto a un fine, quale che esso sia, e la razionalità rispetto alla ragione. In altre parole, su cosa deve fondarsi la sovranità? sulla volontà o sulla ragione? e chi garantisce che la volontà dei più sia anche una volontà buona? Vedere fra ragione e volontà non un rapporto in perenne tensione ma una realizzata coincidenza è uno dei presupposti delle degenerazioni del principio plebiscitario. E, si potrebbe aggiungere, anche delle guerre rivoluzionarie e napoleoniche di conquista. Se infatti la legge deliberata dalla *Grande Nation* discende insieme dalla ragione e dalla volontà buona, e pertanto non può comandare il male, perché non estendere a tutti i popoli il bene che essa per definizione arreca?

Questo nodo, che rappresenta il problema di fondo della democrazia, viene occultato o smussato dal suffragio censitario, che assume la ricchezza come indice di razionale capacità e garantisce che la volontà che si esprime nel voto sia soltanto quella di pochi, ritenuti i migliori. Il nodo si manifesta invece in modo crudo e senza infingimenti in regime di suffragio universale e strangola la società, la libertà e la democrazia quando il suffragio viene usato in forma plebiscitaria.

La rivoluzione francese del 1848 rivela ulteriori elementi che vanno in questa direzione segnalati. Il riconquistato suffragio universale venne allora visto dai repubblicani, che lo avevano fortemente voluto, soprattutto come strumento di ricomposizione dell'unità del popolo e come simbolo della concordia nazionale. «Tout le monde - ha scritto Rosanvallon - parle avec lyrisme et émotion du suffrage universel»[68]. L'entusiasmo per la fratellanza di tutto il popolo, che sembrava finalmente realizzabile, spingeva a porre fra parentesi le differenze e i conflitti esistenti in seno al popolo, come se il suffragio universale avesse portato automaticamente con sé l'annullamento di tutte le disuguaglianze per abbattere le quali era stato invocato. Questo vagheggiato unanimismo portava con sé germi di un plebiscitarismo spostato da basi individualistiche a basi organicistiche e comunitarie[69].

Attraverso un percorso storico tante volte studiato per il suo carattere

---

[68] *Ibid.*, p. 284. Rosanvallon intitola il paragrafo dedicato al 1848 *Le sacrement de l'unité sociale*. Su questi temi si veda anche M. AGULHON, *La Francia della seconda Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1979.

[69] Cfr. al riguardo le acute osservazioni di M. BAITINI, *L'Ordine della gerarchia* cit., p. 120.

esemplare, il vagheggiato unanimismo quarantottesco finì nel giro di quattro anni con il portare ai plebisciti napoleonici: non realizzatasi a sinistra, l'unità nazionale si realizzò a destra. I fatti principali sono ben noti. Le elezioni locali in cui trionfarono i moderati, e poi l'elezione a presidente di Luigi Napoleone, spinsero i conservatori ad abbandonare la loro diffidenza versa il voto universale. Un loro giornale scrisse che esso era diventato «un exercice intelligent (...), l'arme de défense contre ses inventeurs et l'arme du salut». Di contro, i repubblicani e i socialisti dovettero amaramente constatare che «nous ne saurions aujourd'hui espérer conquerir le pouvoir par le suffrage universel (...). Nous savons très bien, en effet, que notre force n'est pas dans le nombre»[70]. Ma i capovolgimenti di posizione non erano terminati. Di fronte alla vittoria dei montagnardi in alcune elezioni parziali, i conservatori tornarono a spaventarsi e fecero votare la legge del 31 maggio 1850 che, richiedendo tre anni di domicilio fisso per avere diritto al voto, eliminò tre milioni di elettori. La palla tornò allora a Luigi Napoleone, il cui primo atto, dopo il colpo di stato del 2 dicembre 1851, sarà quello di proclamare: «le suffrage universel rétabli, et la loi du 31 mai abrogée». Thiers, che era stato tra i sostenitori della legge, farà nel 1871 a Versailles una esplicita autocritica: «Il y a toujours un danger à mettre des armes aux mains de ceux qui peuvent se présenter au pays en annonçant qu'ils vont rétablir le suffrage universel»[71].

Mi sono soffermato su questa famosa vicenda perché essa segna davvero una svolta epocale, non solo per la Francia: il suffragio universale si rivela, in modo ben più evidente di quanto era avvenuto con il primo Napoleone, uno strumento che non ha in sé la capacità di portare al potere le classi inferiori e laboriose della società, ma che è anzi utilizzabile a fini antidemocratici e autoritari, suggellati dal plebiscito cesaristico. Paradossalmente, questo plebiscito assumerà in pari tempo la veste di unico possibile rimedio alla universalità del voto ma anche di smascheramento della «menzogna della repubblica sola salvatrice» e di dimostrazione data a «tutto il mondo» dello «spirito liberticida del suffragio universale»[72]. Le elezioni legislative sus-

---

[70] Le citazioni sono tratte da «L'Assemblée Nationale», legittimista, e da «La République» (cfr. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen* ... cit., pp. 300-301). Si tenga presente che nel 1848 la popolazione francese era ancora per tre quarti rurale e che il cammino per diventare, da *paysans*, *citoyens* era ancora lungo (il riferimento è a E. WEBER, *Da contadini a francesi. La modernizzazione della Francia rurale, 1870-1914*, Bologna, Il Mulino, 1989).

[71] Le due citazioni sono tratte da J. CLÈRE, *Histoire du suffrage universel*, Paris, Librairie André Sagnier, 1873, pp. 104 e 103.

[72] Per la prima posizione si veda A.C. DE MEIS, *Il Sovrano*, a cura di B. CROCE, Bari, Laterza, 1927, p. 80 (l'edizione originaria è del 1868); per la seconda, H. TREITSCHKE, *La Francia dal primo Impero al 1871*, I, Bari, Laterza, 1917, p. 5 (la citazione è tratta dalla parte dell'opera comparsa già nel 1865).

seguitesi durante il secondo impero «finirono per assumere ogni volta un significato plebiscitario di accettazione o no del regime»[73]. Nacque così un modello di gestione politica che esercitò grande attrazione in larga parte d'Europa. Salisbury attribuì ai conservatori la propensione «to an indistinct application to English politics of Napoleon's (then) supposed success in taming revolution by universal suffrage»[74]. Ed è noto quanto il bismarckismo sia stato posto a confronto con il cesarismo bonapartista[75]. Nel 1895 Engels scriverà che «il suffragio universale esisteva in Francia già da molto tempo, ma era caduto in discredito per l'abuso fattone dal governo bonapartista», cosicché «dopo la Comune non era più esistito un partito operaio che potesse utilizzarlo» (l'utilizzazione era però da Engels ritenuta possibile in Germania)[76].

Non dobbiamo qui seguire il lungo cammino percorso, sia a destra che a sinistra, da questo discredito e dai tentativi conseguentemente fatti per aggirare il suffragio universale senza tuttavia sopprimerlo (voto plurimo, voto familiare ecc.). Basate sul suffragio universale sono ovviamente le elezioni a carattere plebiscitario svoltesi nei regimi totalitari del nostro secolo. La natura plebiscitaria delle elezioni tenute sotto il regime da essi instaurato fu riconosciuta dai fascisti stessi. Così il *Dizionario di politica* accostava le elezioni svoltesi sulla base della legge 17 maggio 1928, n. 1019, che richiedevano soltanto «di approvare o disapprovare un indirizzo di governo dello Stato», alle «adunate totalitarie del regime». Quella legge, avrebbe scritto poi Piero Calamandrei, «trasformò le elezioni in plebiscito»[77].

Hitler ricorse tre volte a elezioni di tipo plebiscitario. La prima fu il 12 novembre 1933, ormai sulla base di una lista unica che ottenne il 92,2% dei suffragi, per sanzionare il regime politico imperniato sul partito unico nazionalsocialista. Nelle elezioni del 5 marzo immediatamente precedente, i nazionalsocialisti avevano riportato solo il 43,9% dei voti, cosicché per raggiun-

---

[73] R. Pozzi, *Secondo Impero* ... cit., p. 1046. La stessa autrice sottolinea quanto fosse abile, al limite, si potrebbe aggiungere, del paradossale, la formula retroattiva adottata per il plebiscito del maggio 1870: «Il popolo approva le riforme liberali operate nella costituzione a partire dal 1860 dall'Imperatore col concorso dei grandi corpi dello Stato e ratifica il senatoconsulto del 20 aprile 1870»; sarebbe infatti stato «impossibile approvare le riforme liberali senza plebiscitare l'imperatore» (*ibid.*, p. 1053).

[74] *The past and future Conservative policy*, articolo comparso sulla «Quarterly Review» nell'ottobre 1869 (parzialmente riportato in D.G. Wright, *Democracy and Reform 1815-1885*, Essex, Longman, 1970, pp. 136-137).

[75] Sul confronto fra bonapartismo e bismarckismo rinvio alle ampie rassegne storiografiche citate nella nota 59.

[76] F. Engels, *Introduzione* (1895) a K. Marx – F. Engels, *Il 1848 in Germania e in Francia*, Roma, Società editrice l'Unità, 1946, p. 132.

[77] P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, citato in S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, p. 44.

gere la maggioranza assoluta avevano dovuto giovarsi dell'apporto dei tedesco-nazionali (8%): ma già allora Carl Schmitt aveva commentato che «considerate coi criteri della scienza giuridica» quelle elezioni erano state «un referendum, un plebiscito»[78]. La seconda volta in cui Hitler ricorse a elezioni plebiscitarie fu il 27 marzo 1936, dopo la denuncia dei patti di Locarno e la rioccupazione della Renania (98,8%); la terza fu il 10 aprile 1938, dopo *l'Anschluss* (99,08%)[79]. Il 9 agosto 1934, dopo la morte di Hindenburg, era stata sottoposta a voto popolare l'unificazione delle cariche di presidente del Reich e di cancelliere.

Quanto a Stalin, nel rapporto al congresso del partito del marzo 1939, non esitò a porre in diretto rapporto la fucilazione di «mostri» quali Bucharin e Tukachevski con il risultato plebiscitario delle elezioni del 1937 e del 1938 (98,6% e 99,4% di sì al «potere sovietico»)[80]. Un plebiscito svoltosi negli anni Trenta in un altro paese ebbe risultati analoghi: in Grecia nel 1935 [illegible] per la restaurazione della monarchia il 97% degli elettori[81].

Occorre a questo punto accennare a un'altra categoria politica connessa al principio plebiscitario, quella del capo carismatico. Si può partire da una classica definizione di Max Weber:

> «La "democrazia plebiscitaria" - il più importante tipo di democrazia subordinata a un capo - è, nel suo senso genuino, una specie di potere carismatico che si cela sotto la forma di una legittimità derivante dalla volontà dei sudditi e sussistente soltanto in virtù di questa (...). Ovunque e in qualsiasi tempo questa forma di potere abbia aspirato alla legittimità, essa l'ha sempre cercata nel riconoscimento plebiscitario da parte del popolo sovrano»[82].

E ancora:

> «Il mezzo specificamente cesaristico è il plebiscito: esso non è una normale «votazione» o «elezione», ma la professione di una «fede» nella vocazione di capo

---

[78] E. COLLOTTI, *La Germania nazista*, Torino, Einaudi, 1962, pp. 78-79; C. SCHMITT, *Stato, movimento, popolo. Le tre membra dell'unità politica*, in *Principii politici del nazionalsocialismo*, a cura di D. CANTIMORI, Firenze, Sansoni, 1935, pp. 175-178 (citato in L. MANGONI, *Per una definizione del fascismo* ... cit., p. 40).

[79] E. COLLOTTI, *La Germania nazista* ... cit., p. 79.

[80] L. FOA, *La società sovietica*, Torino, Loescher, 1973, p. 77.

[81] G. VACCARINO, *La Grecia fra Resistenza e guerra civile. 1940-1949*, Milano, Angeli, 1988, p. 25: «questo plebiscito è stato dai più giudicato frutto di manipolazione». Nel plebiscito del 1° settembre 1946 la monarchia otterrà il 68% dei voti (*ibid.*, p. 253).

[82] M. WEBER, *Economia e società*, introduzione di P. ROSSI, I, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, p. 265. Per la Francia, Weber parla di «imperialismo plebiscitario» (*ibidem*). Partendo da questo passo di Weber, è stata di recente ribadita la conclusione che «la democrazia plebiscitaria, inteso il termine nella sua accezione forte, non è compatibile con lo Stato di diritto»: P.P. PORTINARO, *Populismo e giustizialismo. Sulla logica della democrazia plebiscitaria*, in «Teoria politica», XII (1996), 1, p. 37.

di colui il quale pretende per sé questa acclamazione (...). Ogni specie di elezione diretta del supremo detentore del potere, e inoltre ogni specie di posizione di potenza che si fondi sul fatto della fiducia delle masse e non dei parlamenti - anche la posizione di potere di un eroe popolare guerriero — porta facilmente a quelle forme «pure» di acclamazione cesaristica»[83].

In modo analogo si espresse Roberto Michels, con diretto riferimento alla esperienza francese:

«Il Bonapartismo ha sempre buone probabilità di successo presso le folle imbevute di sentimenti democratici perché le lascia nella illusione di rimanere padrone dei loro padroni; e tramite la procedura della delegazione da parte di vaste masse popolari, dà inoltre a questa illusione un'apparenza giuridica, cosa molto gradita alle masse che lottano per il loro «diritto» (...). Il capo prescelto sembra essere stato eletto al suo posto da un atto di spontanea volontà, anzi di arbitrio della massa ed è apparentemente una loro creatura»[84].

Un deputato dell'Assemblea francese del 1848, De Parieu, aveva detto:

«Quando un uomo verrà col mandato di tutto un popolo (...) voi non volete che esso pesi sul potere legislativo! Credete che non sarà tentato di disobbedire quando crederà che, quanto voi volete, non è conforme agli interessi del popolo che egli rappresenta?»[85].

Un acuto osservatore italiano, che era stato testimone diretto degli avvenimenti, aveva osservato che dopo il 2 dicembre tutti sembrarono tirare un sospiro di sollievo, «e tu vedevi delle processioni interminabili di paesani venire in città con alla testa i loro curati, e andare a ringraziare il liberatore dell'Eliseo»[86]

Il capo carismatico plebiscitariamente eletto vuole dei seguaci, non dei cittadini; decide e comanda, non legifera. Coerentemente, Schmitt pone il plebiscito a fondamento della dittatura sovrana[87]

Ma il capo carismatico dei tempi moderni, plebiscitariamente legittimato se da un lato fa regredire il potere dalla forma razionale che dovrebbe oggi caratterizzarlo, dall'altro non può fare a meno del potente apparato amministrativo che dalla ricerca di razionalità è generato, e anzi lo rafforza come strumento indispensabile del suo dominio. Carisma e apparato buro-

---

[83] M. WEBER, *Economia e società* ... cit., pp. 756-757. Va notato che Weber fa al riguardo gli esempi anche di Bismarck e del presidente degli Stati Uniti.

[84] R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, Bologna, Il Mulino, 1966, p. 299, citato in L. MANGONI, *Cesarismo, bonapartismo* ... cit., p. 141.

[85] Citato in N. CORTESE, *Le costituzioni italiane del 1848-49*, Napoli, Libreria scientifica editrice, 1945, p. CXII.

[86] A.C. DE MEIS, *Il Sovrano* ... cit., p. 80.

[87] Si veda C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Bari, Laterza, 1975.

cratico consumano così un «mostruoso connubio» di nuovo e pericolosissimo tipo[88]. Napoleone III che, secondo la nota tesi marxiana, incarnò una forma di autonomizzazione del potere esecutivo, rafforzò in Francia il potere dei prefetti[89]. Schmitt coniugò l'elezione plebiscitaria del presidente del Reich con il potere della burocrazia quale erede della scomparsa legittimità dinastica, così da poter concludere che «lo Stato totale», verso cui tendeva l'evoluzione del Reich, «è per sua natura uno Stato amministrativo»[90]. I regimi totalitari del nostro secolo hanno condotto al parossismo, in una società di massa, quel micidiale connubio, potendo essi disporre non solo della macchina burocratica dello Stato ma anche di quella del partito[91], che mancava invece a Napoleone, non potendosi considerare tale la Società del 10 dicembre[92].

Dopo quelle del suffragio universale e del capo carismatico, una terza grande categoria del pensiero politico che deve misurarsi con il principio plebiscitario è quella della distinzione fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Può il plebiscito essere considerato una variante della democrazia diretta, così che sia corretto chiamarlo, come fa Denquin nel libro già ricordato, una forma di democrazia semi-diretta, o invece esso è soltanto un inquinamento della democrazia rappresentativa?

È appena il caso di ricordare la radicale posizione del *Contratto sociale* contro la rappresentanza: «La volontà non si rappresenta, o è quella stessa, o è un'altra; non c'è via di mezzo (...). Nel momento in cui un popolo si dà dei rappresentanti, non è più libero; esso non esiste più»[93]. In tutt'altro contesto, Kelsen riconoscerà che la rappresentanza è soltanto una indispensabile finzione[94]. Bernard Manin giunge oggi alla conclusione che è un

---

[88] F. DE GIORGI, *A proposito di concetti storici* ... cit., p. 31, ricorda come per Weber si arrivi alla conclusione che la «democrazia plebiscitaria» o «cesarismo» sia «una forma di potere razionale che, per quanto riguarda il capo, rientra nel tipo del potere carismatico».

[89] Decreto del 25 marzo 1852, rimasto in vigore fino al 1964 (cfr. R. POZZI, *Secondo Impero* ... cit., p. 1046).

[90] Si veda quanto scrive C. SCHMITT in *Legalità e legittimità*, in ID., *Le categorie del «politico»*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 215 e il commento che ne fa L. MANGONI, *Per una definizione del fascismo* ... cit., pp. 35-40, dove sono esposte anche le acute osservazioni di Kirchheimer, in polemica con Schmitt, sul nuovo ruolo che andava assumendo la burocrazia.

[91] Weber scrive che la creazione delle «macchine» dei partiti «significa, in altre parole, l'avvento della democrazia plebiscitaria»: M. WEBER, *Economia e società* ... cit., p. 727.

[92] Si confronti al riguardo la distinzione fra dittatura semplice, dittatura cesaristica e dittatura totalitaria posta da F. NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 329-335.

[93] J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* ... cit., pp. 127 e 129.

[94] Si veda H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. GERACI, presentazione di P. PETTA, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 171-203. Si veda anche ID., *Allegemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 1925, pp. 310-319, 344-345 (ringrazio Francesco Riccobono per avermi fornito questa indicazione).

errore considerare «il governo rappresentativo come una forma indiretta dell'autogoverno del popolo»[95]. Weber aveva a sua volta dato una definizione tanto formale e ampia della rappresentanza come «imputazione dell'agire» da svincolarla da ogni nesso con le procedure attraverso le quali il rappresentante diventa tale[96].

Queste definizioni, ispirate a criteri tanto diversi, convergono tuttavia nel sottolineare la separatezza che si crea fra rappresentante e rappresentato. Il capo eletto plebiscitariamente esaspera questa separatezza, perché elimina la mediazione politica che, nei regimi rappresentativi, ad essa fa da contrappeso. Così, lungi dal vedere nel plebiscito un esempio di democrazia semidiretta, sembra doversi riconoscere in esso un caso che potremmo chiamare di iperrappresentanza. Il carattere elitario, in forme e gradi diversi implicito in ogni ceto di rappresentanti, si addensa con il plebiscito nella figura di un'unica persona, nella quale viene concentrata tutta la sovranità, che nel regime parlamentare si trasferisce invece dal popolo all'assemblea. Così, nel regime plebiscitario, non ciò che fa il parlamento, ma ciò che fa una persona sola viene imputato a tutto il popolo.

Si aggiunga che della dottrina della democrazia diretta è parte integrante il mandato imperativo, condannato sempre con forza dal pensiero liberale, da Burke nel suo celebre discorso del 1774 agli elettori del collegio di Bristol, a Cavour che lo considerava una dottrina infausta (che poi il mandato imperativo riemerga in regime liberale nella forma del «mandato imperativo degli interessi locali» è altro discorso[97]).

Il mandato imperativo ha per presupposto teorico la mobilità della volontà popolare e quindi la revocabilità di tutte le sue espressioni[98]. Siamo

---

[95] B. MANIN, *La democrazia dei moderni*, Milano, Anabasi, 1992. La citazione è tratta dal secondo dei saggi che compongono il volume: *Mètamorphoses du Gouvernement représentatif*, p. 166.

[96] Weber, come è noto, contrappone la rappresentanza, dove l'agire dei rappresentanti è imputato ai rappresentati che da quelli restano distinti, alla solidarietà, dove invece «determinate forme di agire di ogni individuo partecipante alla relazione sono imputate a tutti i partecipanti (consociati solidali)»: M. WEBER, *Economia e società* ... cit., pp. 44-46.

[97] Cfr. C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale* ... cit., pp. 100-101. Le parole poste fra virgolette sono in A.M. BANTI, *Ricerche e idiomi* ... cit., pp. 24-25.

[98] Portando alle ultime conseguenze questo principio, Babeuf sostenne che «ogni assemblea è una Costituente, non limitata da decisioni prese o da leggi fondamentali adottate dalle assemblee precedenti»: citato in J.L. TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 1967, p. 280. L'ironia della storia ha voluto che anche nella costituzione staliniana del 1936 l'art. 142 prevedesse la revocabilità del mandato da parte degli elettori (ma meglio si sarebbe detto del partito). Su questa scia, la revocabilità sarà ipotizzata anche da Togliatti, nel rapporto al V congresso del PCI (29 dicembre 1945), non sappiamo con quanta convinzione (cfr. P. TOGLIATTI, *Rinnovare l'Italia*, Roma, Società editrice L'Unità, 1946, p. 58).

ben lontani dal rapporto che si istituisce fra il capo carismatico plebiscitato e i suoi elettori, che gli conferiscono una delega in bianco, non revocabile. Sembra dunque potersi su questo punto concludere che, se la democrazia diretta è, almeno nei grandi Stati moderni, un'utopia, il regime plebiscitario ne è la parodia.

Discorso parzialmente diverso deve farsi a proposito del referendum, nei limiti in cui è possibile, come si è accennato all'inizio, distinguerlo dal plebiscito. I referendum, siano o no da considerare schegge di democrazia diretta malamente, o opportunamente, inseriti in quella rappresentativa, sono previsti in molte costituzioni basate sulla rappresentanza di tipo parlamentare. Già nel progetto di «costituzione girondina», elaborato da Condorcet, erano inseriti alcuni elementi di democrazia diretta, passati poi nella costituzione giacobina del 1793. Un secolo dopo in Belgio, fra i provvedimenti, quali il voto plurimo, volti a controbilanciare l'estensione del suffragio, fu proposto di investire il re

«du droit de se mettre directement en rapport avec le corps électoral pour prendre son avis soit sur une question de principe, non actuellement soumise à la législature, soit à propos d'une loi votée, mais non encore promulgée»[99].

Jaurès, nel patrocinare con forza il suffragio universale, anche per le donne, chiedeva altresì il diritto di iniziativa popolare e il referendum[100]: segno ricorrente nei socialisti della non completa rinuncia alla tradizione della democrazia diretta e della rappresentanza organica, pur nell'accettazione del regime rappresentativo su base individualistica[101]. Un «irregolare» della sinistra italiana, Andrea Caffi, riteneva irrealistica la democrazia diretta ma nello stesso tempo considerava fatale lo scivolamento dalla delega della «sovranità popolare», a un uomo come a un partito, verso il «cesarismo ple-

---

[99] Così si espresse in un messaggio alle Camere del 30 marzo 1891 il ministro delle finanze Beernaert: si veda un articolo anonimo, *Une question de droit constitutionnel. Le referendum belge*, comparso sulla «Revue de Deux Mondes», CXI (1892), pp. 112-143. In Italia plaudì D. ZANICHELLI, *Il referendum regio*, in «Nuova Antologia», s. III, 1892, vol. XXXVII, 16 aprile 1892, pp. 638-657; ma Luigi Palma replicò che questa era la via che portava «o la democrazia più schietta o il cesarismo»: L. PALMA, *La revisione della costituzione belga*, in «Nuova Antologia», s. III, 1893, vol. XLV, p. 237. Tutti i testi sono citati nella tesi di laurea di F. LUCIANI, *Immagine e funzione della monarchia nel pensiero politico e giuridico italiano in età umbertina*, discussa presso l'Università di Pisa nell'anno accademico 1991-92. Cfr., dello stesso autore, *Parlamentarismo, democrazia e rivalutazione della monarchia nel pensiero politico e giuridico italiano fra 1876 e 1901*, in «Rivista di storia contemporanea», XXII-XXIV (1994-1995), pp. 51-98.

[100] P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen* ... cit., 384.

[101] Su questo problema cfr. C. PAVONE, *Socialismo e suffragio universale: un incontro non sempre facile*, in *Socialismo Storia*, Milano, Angeli, 1991, pp. 759-764 (Annali della Fondazione Giacomo Brodolini e della Fondazione di studi storici Filippo Turati) [ora anche in questo stesso volume, pp. 623-627].

biscitario» o verso «quella vera (o "nuova") democrazia che rende ora felici i polacchi, i bulgari e gli jugoslavi»[102].

Fra i costituenti italiani Lelio Basso fu l'unico che difese con convinzione ed energia l'inserzione nella carta fondamentale di «forme di democrazia diretta» (tali egli definiva l'iniziativa popolare e il referendum). Si trattava, secondo Basso, di non limitare al momento delle elezioni la partecipazione alla vita politica: il cittadino «non deve spogliarsi mai del suo abito mentale di cittadino-sovrano». Era lo stesso criterio che gli faceva raccomandare con forza la milizia in un partito. Basso rigettava infatti la contrapposizione fra il ruolo dei partiti e quello del referendum[103], e raccomandava la revoca del mandato al deputato che si fosse distaccato dal partito con cui era stato eletto[104]. Egli si appoggiava più volte, nel suo argomentare, sull'autorità di Costantino Mortati. Questi in effetti riconosceva al referendum la natura di istituto di democrazia diretta, ma metteva in pari tempo in rilievo che in un regime rappresentativo esso

«non può non costituire che una forma eccezionale di legiferazione ed anzi secondo alcuni una forma anomala, non conciliabile con il regime stesso. (...) Nei regimi autoritari, camuffati sotto l'apparenza di libere istituzioni, quali alligna no in paesi nei quali i valori della democrazia sono scarsamente diffusi, il referendum può essere, nelle mani del capo carismatico, utilmente impiegato a rafforzarne l'autorità»[105].

Nella Francia che usciva dall'occupazione e dalla Resistenza fu sottoposto a referendum il quesito se dovesse eleggersi un'assemblea costituente. I *sì* furono 18.854.746, i *no* 699.136: tanto era il discredito in cui era caduta la Terza repubblica[106]. Ma forte era anche la diffidenza verso l'istituto referendario, visto come l'anticamera del plebiscito. Nella discussione svoltasi nell'Assemblea consultiva il 27 luglio 1945, il consultore Bonnevay, rivolgendosi ai gollisti, si espresse in modo icastico: «sarà questa la IV Repubblica? non è piuttosto il III Impero?»[107]. La costituzione della Quarta repub-

---

[102] A. CAFFI, *Il socialismo e la crisi mondiale*, in ID., *Scritti politici*, a cura di G. BIANCO, Firenze, La Nuova Italia, 1970, pp. 388-389. «La realtà della democrazia – proseguiva Caffi – si afferma non con la fiducia negli eletti ma con la possibilità di manifestare efficacemente la propria sfiducia verso di loro, di controllarli ad ogni passo, di limitarli in funzioni strettamente definite».

[103] La funzione del referendum come contrappeso al fatto che i partiti hanno esautorato il parlamento è invece affermata da R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques* ... cit., p. 243.

[104] L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1968, pp. 170-180.

[105] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* ... cit., pp. 836-839.

[106] Cfr. C. DEBBASCH – J.M. PONTIER, *Les constitutions de la France* ... cit., p. 209.

[107] Cfr. A. SAITTA, *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituente*, a cura del MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Firenze, Sansoni, 1947, p. 33.

blica (27 ottobre 1946) finirà comunque per accogliere il referendum in materia costituzionale, dopo che il primo progetto, sottoposto al voto popolare, era stato bocciato con 10.584.359 voti contro 9.454.034: «C'était la première fois dans l'histoire constitutionnelle francaise qu'un projet de constitution était rejeté»[108]. La costituzione gollista del 1958 accoglierà poi largamente il principio referendario e la legge del 6 novembre 1962, approvata con referendum, disporrà infine l'elezione diretta del presidente della repubblica.

Molte altre categorie del pensiero politico possono essere poste a confronto con il principio plebiscitario, rivelando varie e rilevanti contraddizioni. Qui saranno sufficienti pochi cenni.

Le basi individualistiche del suffragio universale su cui si basa il plebiscito rinviano senza dubbio al modello della società; ma la omogeneità e la totalità del corpo sociale che il plebiscito mira ad esprimere contamina quel modello, come già ho accennato, con quello della comunità[109]. Così in una visione atomistica della società (la legge Le Chapelier sarà abolita soltanto nel 1884[110]) si insinuano elementi di organicismo e l'«ordine della gerarchia» (per usare il titolo del citato libro di Battini) in esso implicito rafforza, per un'altra strada, la piramide autoritaria al cui vertice si pone il plebiscitato capo carismatico. L'esperienza storica mostra così come plebiscito e organicismo, di destra come di sinistra, possano in qualche caso collimare. Nel 1860 il barone Ricasoli portò i suoi contadini, a lui legati da un rapporto di protezione-deferenza di tipo organico, a votare inquadrati nel plebiscito per l'annessione della Toscana al regno costituzionale di Vittorio Emanuele: chi possiede, egli diceva, ha cura d'anime.

Discorso analogo può farsi per quella sottospecie di organicismo che è il corporativismo. «Notre salut sera professionnel ou ne sera pas!», stabilì Jérome Carcopino nel discorso pronunciato nel novembre 1940 prendendo possesso della carica di direttore della Ecole Normale Supérieure, che gli era stata affidata dal governo di Vichy e che deterrà fino alla liberazione[111]. La legge costituzionale del 10 luglio 1940 aveva preannunciato, nello stesso ordine di idee, che una nuova costituzione, atta a «garantir les droits du

---

[108] C. DEBBASCH – J.M. PONTIER, *Les constitutions de la France* ... cit., p. 220.

[109] Weber parla della comunità come «comune appartenenza soggettivamente sentita» e aggiunge, con l'occhio rivolto a Tönnies, che «la grande maggioranza delle relazioni sociali ha però in parte il carattere di una comunità ed in parte il carattere di un'associazione»: M. WEBER, *Economia e società* ... cit., pp. 38-39.

[110] La legge Le Chapelier, votata dall'Assemblea costituente il 14-17 giugno 1791, vietava il riconoscimento di qualsiasi corpo intermedio fra l'individuo e lo Stato. Nel preambolo della costituzione del 1791 si legge: «Il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers». Nel 1864 era stato consentito lo sciopero, ma solo con la legge del 1884 fu sancito il diritto di coalizione.

[111] Il discorso era riprodotto in una mostra organizzata dalle Archives nationales nel 1995, in occasione del bicentenario della fondazione dell'École.

Travail, de la Famille et de la Patrie», sarebbe stata «ratifiée par la Nation»[112].

Sembra dunque si possa arrivare alla poco consolante conclusione che le moderne tirannie, plebiscitariamente legittimate, possono germogliare sia sul terreno del suffragio universale a base democratico-individualistica, sia su quello organicistico e gerarchico. Nel primo caso si ha insieme lo stravolgimento dell'individualismo e della democrazia, fino a quella che Talmon ha chiamato democrazia totalitaria[113]; nel secondo caso si verifica il malefico incontro fra l'organicismo tradizionale e cattolico e l'organicismo antiparlamentare dei nuovi tempi. Anche la riflessione sul principio plebiscitario riconduce dunque a un punto problematico che è al centro del pensiero politico moderno: quello del rapporto fra eguaglianza e libertà[114].

È per questo motivo che mi piace concludere con un riferimento al pensiero di Alexis de Tocqueville, senza alcuna pretesa di operare una ragionata scelta nell'immensa mole delle interpretazioni che ne sono state date. È del resto proprio dei classici offrire idee e suggestioni molteplici e diverse, e questo non per eclettismo ma per profondità.

La grandezza di Tocqueville mi pare consista, secondo il punto di vista dal quale qui ci poniamo, nell'aver tratteggiato un *itinerarium mentis in libertatem ac aequalitatem*[115]. Egli vede infatti tutti i rischi, insiti nel binomio eguaglianza/democrazia, che possono condurre, anche attraverso il plebiscito, alle tirannie proprie dei nuovi tempi; ma non ritiene ineluttabile questo sbocco. Scrive ad esempio:

---

[112] Il progetto di costituzione, mai entrata in vigore, dichiarava che il capo dell'«État français (...) personnifie la nation et a la charge de ses destinées» (cfr. C. DEBBASCH – J.M. PONTIER, *Les constitutions de la France* ... cit., pp. 198-200).

[113] J.L. TALMON, *Le origini della democrazia* ... cit., distingue due tipi di democrazia, liberale e totalitaria. Chiama la seconda totalitarismo di sinistra, il quale «rimane essenzialmente individualista, atomistico e razionalista», anche quando eleva la classe o il partito a livello di fini assoluti. Questi sono, dopo tutto, solo gruppi formati meccanicamente. Invece «i totalitaristi di destra si riferiscono esclusivamente a entità storiche, razziali e organiche, concetti completamente estranei all'individualismo e al razionalismo» (*ibid.*, pp. 14-15)

[114] Cfr. al riguardo le osservazioni svolte da F. SBARBERI, *L'eguaglianza dei moderni*, in «Il pensiero politico», XXIII (1990), 1, pp. 52-77.

[115] Parafraso l'espressione da quella (*itinerarium mentis in Bonapartem?*) che L. CAFAGNA usa nel suo acutissimo saggio introduttivo ad A. DE TOCQUEVILLE, *L'Antico regime e la Rivoluzione*, Torino, Einaudi, 1989, pp. VII-XLII. Se Bonaparte è il *terminus ad quem* della storia come fino ad allora svoltasi, la coesistenza della libertà e dell'eguaglianza è quello ideale posto alla storia *in fieri*. E infatti Cafagna scrive che «se Tocqueville è stato davvero il profeta di qualcosa, lo è stato dell'unità di questi due valori, che non possono scindersi senza perdersi» (*ibid.*, p. XXXIII). Per una analisi in analoga direzione, cfr. M. BATTINI, *L'Ordine della gerarchia* ... cit., soprattutto pp. 121-132.

«Vedo grandi pericoli, che si possono scongiurare; grandi mali, che si possono evitare o contenere, e mi convince sempre di più che, per essere oneste e prospere, basta solo che le nazioni democratiche lo vogliano»[116].

O anche, ribadendo che la spinta verso l'eguaglianza è nelle nazioni moderne inarrestabile, chiarisce che «dipende da loro che l'eguaglianza le porti alla schiavitù o alla libertà, alla civiltà o alla barbarie, alla prosperità o alla miseria»[117].

Nel carteggio con Gobineau emerge chiaramente la denuncia dei guasti che produce la teorizzazione di disuguaglianze naturali irreversibili[118]

Ciò che è da evitare è «il dispotismo di uno solo che si afferma su base democratica», come appunto era avvenuto nel primo e nel secondo impero: «cosa che sembra straordinaria per un governo che deriva la sua legittimità (almeno supposta) dall'elezione popolare, e che tuttavia è vera»[119]. Plebiscitare il capo di uno Stato avviato a diventare sempre più accentratore significa - è una delle più note «massime» di Tocqueville – che i cittadini possono uscire solo un momento dalla loro dipendenza per indicare un padrone, e subito vi ricadono. Solo un «progrès de l'art» permetterà di affermare, nei secoli democratici, l'indipendenza individuale così come le libertà locali.

I rimedi dell'arte Tocqueville, che aveva accettato il suffragio universale[120], non li vede solo in quella che oggi viene chiamata ingegneria costituzionale, ma anche, e soprattutto, nella passione civile e politica e nei *liens* che essa crea fra i cittadini, in sostituzione di quelli, inegualitari e irrecuperabili, della società aristocratica[121]. Significativa è, in questa direzione, la critica che egli muove all'individualismo, in quanto rifluente sull'egoismo e su quella che oggi noi chiamiamo una società atomizzata. Questo tipo di individualismo viene da lui collegato strettamente alla democrazia:

---

[116] A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, in ID., *Scritti politici*, a cura di N. MATTEUCCI, II, Torino, UTET, 1968, p. 828.

[117] *Ibidem*. Poco prima aveva scritto: «Ho voluto mettere bene in chiaro i pericoli che l'uguaglianza fa correre alla indipendenza umana, perché credo francamente che questi pericoli siano i più tremendi, come anche i meno previsti, di tutti quelli che racchiude l'avvenire. Non li credo però insormontabili» (*ibid.*, pp. 823-824).

[118] A. DE TOCQUEVILLE – A. DE GOBINEAU, *Del razzismo. Carteggio 1843-1859*, prefazione di M. DIANI, Roma, Donzelli, 1995. Si veda ad esempio la p. 251 (lettera del 24 gennaio 1857).

[119] A. DE TOCQUEVILLE, *Frammenti e note inedite sulla rivoluzione*, in ID., *Scritti politici* . . cit., I, Torino, UTET, 1969, p. 1032.

[120] Cfr. M. BATTINI, *L'Ordine della gerarchia* ... cit., p. 167.

[121] Di grande rilievo sono in questo senso le osservazioni di Cafagna volte a recuperare la categoria della fraternità, quale enigmatico «antidoto antihobbesiano»: Tocqueville «è tra i pochissimi, se non addirittura l'unico», che ha pensato la rivoluzione secondo l'intera triade (L. CAFAGNA, *Introduzione*, in A. DE TOCQUEVILLE, *L'Antico Regime* . . cit., pp. XXXIII-XXXV).

«L'egoismo dissecca i germi di tutte le virtù, l'individualismo non inaridisce sulle prime che la sorgente delle virtù pubbliche, alla lunga però attacca e distrugge tutte le altre e va alla fine a cadere nell'egoismo. L'egoismo è un vizio antico quanto il mondo; non appartiene a una forma di civiltà piuttosto che a un'altra. L'individualismo è di origine democratica, e minaccia di svilupparsi a mano a mano che le condizioni si eguagliano»[122].

È stato affermato che Tocqueville «a écrit un traité du bon usage de la démocratie»[123]. È un buon uso collegato a un'idea di progresso vissuta in «modo aperto, critico e inquieto»[124]. Sia la libertà dei moderni che quella degli antichi, messe entrambe a repentaglio dalla pratica plebiscitaria come legittimazione di un capo, costituiscono gli irrinunciabili punti di riferimento di questa ricerca.

Appendice

Il plebiscito a Roma e nel Lazio nel 1870

Atto conclusivo della prima fase di transizione fu il plebiscito del 2 ottobre [1870]. Esso venne a cadere in un periodo in cui, in concomitanza con le vicende della guerra franco-prussiana e delle rivendicazioni territoriali del vincitore sul vinto, il principio stesso del rapporto fra nazionalità e volontà popolare era stato riposto in discussione, mentre il crollo del secondo impero rinfocolava la polemica liberale contro la democrazia presunta progenitrice di tirannie, non senza, tuttavia, che un intelligente conservatore, il Sonnino, si richiamasse, fra l'altro, proprio ai plebisciti per spezzare una sua tagliente lancia a favore del suffragio universale[125]. Il plebiscito romano servì

---

[122] A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* .., cit., p. 588. Si confronti il seguente appello di Rousseau alle virtù repubblicane: «Non appena qualcuno dice della cosa pubblica: "che me ne importa?" lo Stato deve considerarsi perduto» (J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* ... cit., pp. 126-127).

[123] L. GIRARD, *Les libéraux français, 1814-1875*, Paris, Aubier, 1985, p. 151.

[124] Sono parole di L. CAFAGNA, *Introduzione*, in A. DE TOCQUEVILLE, *L'Antico Regime* ... cit., pp. XXIX.

[125] Per la discussione generale sui plebisciti vedi l'ampia disamina fatta da F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, *passim*. Quanto al Sonnino, egli trovava «assai naturale» che per le elezioni politiche, «che hanno una importanza molto minore», si dovesse adottare lo stesso suffragio universale utilizzato per i plebisciti, tanto più che in tal modo si sarebbe tolta ragione ad ogni ulteriore plebiscito (S. SONNINO, *Il suffragio universale in Italia con osservazioni e rilievi di attualità*, Firenze, Tip. Eredi Botta, 1870, p. 10; poi in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1902*, a cura di B.F. BROWN, I, Bari, Laterza, 1972).

in tale quadro, al ceto dirigente moderato per compiere il definitivo atto di compromesso fra il principio del rispetto della volontà popolare, in questo caso il principio della «Roma dei Romani», e il desiderio di assicurare, senza correre rischi, la definitiva preminenza dello Stato, italiano ormai da dieci anni, nel processo di unificazione nazionale. Il governo di Firenze che, se togliamo qualche punta di maggiore e infondata preoccupazione[126], nutriva sull'esito del voto un giustificato ottimismo[127], intese così riaffermare la coerenza della propria condotta e, insieme, come esplicitamente veniva scritto dalla stampa moderata romana[128], eliminare in modo definitivo ogni eventualità di sorprese da parte di un'opposizione che facesse leva sulla situazione provvisoria di Roma e del suo territorio[129].

Non si può dire che sulla stampa romana trovasse una eco molto ampia il dibattito ideale sul valore dei plebisciti[130]. Il plebiscito, a Roma, servì caso mai a rinfocolare la polemica sulla parte che i romani avevano avuto e dovevano avere nella loro emancipazione e sui doveri che loro incombevano[131]; ma, sopratutto, servì a porre in luce le preoccupazioni locali sull'effettivo trasporto della capitale e sul regime giuridico speciale che si temeva volesse riservarsi alla città. Ciò avvenne attorno all'unica battaglia politica di rilievo cui diede occasione il plebiscito: quella sulla formula di esso.

Il governo l'aveva proposta del seguente tenore: «Colla certezza che il Governo Italiano assicurerà la indipendenza della autorità spirituale del Papa, dichiariamo la nostra unione al Regno d'Italia, sotto il governo monarchico-costituzionale di re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori».

---

[126] Il Castagnola ricorda un rapporto del Berti (che era stato posto accanto al comandante militare di Frosinone, e che sarà poi questore di Roma), in cui (22 settembre) si consigliava, non senza ingenuità di accettare senz'altro i risultati del plebiscito del 1867, temendosene di peggiori (S. CASTAGNOLA, *Da Firenze a Roma*, Torino, Unione tipografica editrice, 1896, p. 64). Cfr. il telegramma del prefetto di Caserta, Colucci, a Lanza, del 14 settembre (*Le carte di Giovanni Lanza*, a cura di C.M. DE VECCHI DI VAL CISMON, VI, Torino, Stab. tip. di Miglietta, Milano & c., 1938, p. 114).

[127] Il 30 settembre Gerra telegrafava al Ministero previsioni ottomistiche (ARCHIVIO DI STATO DI ROMA [d'ora in poi AS ROMA], *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1).

[128] «La Gazzetta del popolo», 24 e 26 settembre; «La nuova Roma», 5 ottobre.

[129] Fra il 27 e il 30 settembre ci fu, fra Lanza a Cadorna, uno scambio di allarmati telegrammi sulla partenza per Roma di Alberto Mario, Jessie White Mario e Alberto Sonzogno, con un baule colmo di cartellini recanti la scritta «vogliamo la costituente» (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 2).

[130] «La Capitale» del 25 settembre, ad esempio, (articolo di fondo *Il nodo*), riecheggiando le posizioni del gruppo di Crispi e de «La Riforma», sostiene che il plebiscito è «una lustra per la diplomazia (...) una formalità non indispensabile, a cui possiamo ricorrere perché richiesti non perché ci lasci libertà di scegliere ...».

[131] Vedi la retrospettiva polemica svoltasi alla Camera il 10 febbraio 1871, in sede di discussione delle guarentigie, fra il cattolico Alli Maccarani e il romano Emanuele Ruspoli (Atti parlamentari [d'ora in poi AP], *Camera dei deputati*, legislatura XI, I sessione, *Discussioni*, tornata del 10 feb. 1871, pp. 689, 694-695).

I precedenti di questa formula sono remoti, e potrebbe risalirsi per lo meno fino all'ordine del giorno Boncompagni per Roma capitale del 26 marzo 1861 («confidando che, assicurata la dignità, il decoro e l'indipendenza del Pontefice e la piena libertà della Chiesa...»). Precedente immediato era, comunque, la linea di condotta che il governo, timoroso della sua stessa audacia, aveva deciso di adottare, anche se in questa circostanza lo schieramento dei ministri in seno al consiglio, che deliberò in merito il 15 settembre, ci mostra il «filoromano» Sella che si fa promotore della formula condizionata, mentre il cautissimo Visconti Venosta, nella cui mente trovavano credito sopratutto le tesi favorevoli a garanzie di carattere internazionale, si dichiarava di parere contrario[132].

La formula ministeriale, in sostanza, mirava alla concessione al papa di una garanzia di carattere costituzionale, che riducesse la libertà di decisione in merito delle assemblee parlamentari nell'esercizio della loro normale potestà legiferante. In un ordinamento che non prevedeva la distinzione formale fra legge ordinaria e legge costituzionale, la maniera più sicura di «costituzionalizzare» le guarentigie era di inserirne il principio nella formula del plebiscito, così come vi erano sempre state inserite le parole «monarchia costituzionale», con la conseguenza, affermata dai costituzionalisti, di aver mutato il titolo stesso dello statuto, dovendosi intendere quell'aggettivo come una *conditio sine qua non* posta dai popoli alla monarchia[133]. Ma era proprio un'annessione condizionata a un certo tipo di trattamento da riservare al papa che i romani, nella loro grande maggioranza, non volevano; e perciò pronta e decisa fu la reazione dell'opinione pubblica, della stampa sia moderata che di opposizione[134], della giunta provvisoria di governo di Roma.

La sera del 24 settembre la giunta respinse all'unanimità, «dopo breve discussione», la formula governativa; e, su proposta del Tancredi e del Tittoni, decise che della indipendenza del papa si parlasse solo nel proclama con cui si doveva invitare il popolo al voto. Era questo il compromesso che avrebbe poi finito col prevalere; ma in un primo momento, il giorno 25, il Cador-

---

[132] S. CASTAGNOLA, *Da Firenze a Roma* ... cit., pp. 46-48; *Le carte di Giovanni Lanza* ... cit., VI, p. 408, dove è pubblicato il verbale della seduta del consiglio dei ministri. Le riserve avanzate dal Gadda sul racconto del Castagnola (S. CASTAGNOLA, *Da Firenze a Roma* ... cit., pp. 193 e sgg.) non ci sembra che intacchino nella sostanza il suo valore di documento sui dissensi che agitavano il gabinetto per tutto ciò che riguardava Roma.

[133] A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, in «Nuova Antologia», s. II, 1883, vol. XXXVII, pp. 322-349. Il 7 ottobre Blanc dichiarava ancora ad Antonelli che le «guarentigie potevano essere inserite in norme fondamentali», alludendo ad una eventuale modifica dello statuto (rapporto a Visconti Venosta del 7 ottobre, in R. CADORNA, *La liberazione di Roma nell'anno 1870 ed il plebiscito*, Torino, ROUX Frassati, 1898[3], p.447).

[134] «La Gazzetta del popolo», 25 e 26 settembre; «Il Tempo», 28 e 30 settembre; «La Capitale», 28 e 29 settembre.

na non si sentì di accettarlo, acconsentendo invece all'altra proposta conciliativa del Tittoni, che fosse cioè il generale stesso e non la giunta di governo, a proporre ufficialmente la formula. Ma la giunta rifiutò il giorno medesimo la nuova transazione[135]. Cadorna telegrafò allarmato a Firenze che la giunta minacciava di dimettersi, e che «dimissioni renderebbero impossibile costituire altra Giunta e darebbero valore alle proteste di quella Giunta che era sorta in seguito al comizio nel Colosseo»: perciò il minor male era la modifica della formula, «inserendo nel preambolo il concetto relativo al potere spirituale»[136]. Posto di fronte alla nuova situazione, il consiglio dei ministri si mostrò ancora una volta diviso. Sella sostenne vigorosamente la formula condizionata. In un telegramma al Giacomelli del 25 settembre[137] egli invitava a far pressioni sulla giunta motivando con la necessità di dare una garanzia il più possibile solida e duratura alle potenze estere per far loro accettare Roma capitale, cui occorreva dunque che la giunta sacrificasse i motivi della sua opposizione. Sella era certo sincero in questo suo atteggiamento, che del resto si incontrava con la sua propensione a lasciare la città leonina al papa[138], ma non comprendeva che a Roma si vedeva invece nella formula condizionata proprio il contrario, e cioè un ostacolo al trasporto della capitale[139]. Il 26 la giunta riaffermava infatti la sua opposizione, e il Caetani trovava modo di precisare che nelle cose politiche non si deve parlare di religione, e che è contrario alle buone regole teologiche ritenere che un potere spirituale possa essere impedito o garantito da potenze terrene[140]: nelle quali considerazioni, che assumevano il valore di quasi ironica ritorsione, è da vedere una manifestazione di quell'atteggiamento favorevole ad un'integrale, anche se talvolta semplicisticamente inteso, separatismo, che in Roma, come potremo constatare anche in seguito, era molto diffuso anche in alcuni ambienti mode-

---

[135] Per le riunioni della giunta v. AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Roma*, b. 1, «Verbali delle riunioni della Giunta provvisoria di governo di Roma».

[136] Telegramma (minuta di Gerra) del 25 settembre al ministro dell'interno e in sua assenza a quello delle finanze: Cadorna si preoccupa anche di far sapere che Blanc è della sua stessa opinione. Telegramma di pari tenore invitava anche personalmente Gerra (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 12). Nel suo libro Cadorna scriverà poi che «nel suo intimo» partecipava dei sentimenti della Giunta, ma che, come «organo di governo», non poteva farsene accorgere (R. CADORNA, *La liberazione di Roma*... cit., p. 266).

[137] A. BATTISTELLA, *Alcuni telegrammi riferentisi ai primi mesi dopo l'occupazione di Roma nel 1870*, in «Atti dell'Accademia di Udine», s. IV. I (1910-1911), p. 120.

[138] Cfr. F. CHABOD, *Storia della politica estera* ... cit., p. 574.

[139] Lo capì il Castagnola, favorevole alla modifica della formula e per il quale «il concetto apparente si è quello di non rendere quel plebiscito diverso dagli altri; ma in fondo vi è la questione di Roma capitale» (S. CASTAGNOLA, *Da Firenze a Roma* ... cit., p. 71 e cfr. p. 69).

[140] AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Roma*, b. 1, «Verbali delle riunioni della Giunta provvisoria di governo di Roma».

rati sensibili al timore di dover fare le spese delle garanzie al papa[141]. La giunta decideva di inviare a Firenze, per trattare col governo, Vincenzo Tittoni ed Emanuele Ruspoli; ed intanto Cadorna tornava a telegrafare che non era possibile un accordo, e che urgeva prendere una decisione[142]. Era ancora Sella che, nella sua risposta dello stesso giorno, insisteva per l'approvazione della formula governativa, rifacendosi di nuovo alla necessità di riassicurare le potenze, ai precedenti della questione, e al fatto che le altre giunte avevano ormai pubblicato la formula proposta dal governo[143]: il che era vero per Frosinone, Velletri e Viterbo, ma non per Civitavecchia, sebbene Gerra avesse cercato di avvalersi proprio dell'esempio, falsamente addotto, di quest'ultima per piegare la resistenza di Roma[144]. E questa finì sostanzialmente col trionfare. Il 27 settembre il consiglio dei ministri, presenti anche Lamarmora e i

---

[141] Cfr. il manoscritto di A. CASTELLANI, *Diario (Ricordi e appunti)*, conservato all'Archivio di Stato di Roma, p. 181, «Noi [della Giunta] fermi a non compromettere la questione politica-religiosa ...». Meglio ancora si espresse il Giacomelli, telegrafando al Sella, il 26 settembre, il consiglio di cedere alla Giunta: «Romani desiderano conciliazione con papato, ma temono possa seguire con detrimento loro libertà» (A. BATTISTELLA, *Alcuni telegrammi ...* cit., pp. 120-121).

[142] Telegramma del 26 settembre al ministro dell'interno, e in sua assenza a quello delle finanze (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 12). Vi si legge fra l'altro: «Giunta avvalora sua deliberazione col dubbio emesso che tale clausola vincoli l'avvenire di Roma, e che per altra parte la medesima nulla aggiunga alle assicurazioni ufficiali già emanate dal governo per garantire indipendenza spirituale (...) Urge provvedere, dacché la discussione, che già si fa in pubblico, genera debolezza in chi governa, e il partito sovversivo se ne avvantaggia grandemente». Cancellate e non trasmesse risultano poi queste parole: «Avverto che, a mio avviso, urge pure che sia manifestata nuovamente dichiarazione Governo sulla proclamazione Roma capitale, dacché se ne dubita, ed il pubblico se ne commuove».

[143] «... Formola già nota», scriveva il Sella, rinviando all'imminente ritorno del presidente del consiglio la definitiva decisione, «dando a diplomazia estera maggiore sicurezza che indipendenza potere spirituale verrà garantita stabilmente, renderà più agevole suo assenso all'abolizione potere temporale e Roma capitale. Invece modificazione formula già fatta conoscere può essere interpretata male ed aggravare situazione assai delicata che trattasi con tutta prudenza onde non renderla difficile. In terzo luogo formola proposta pienamente conforme deliberazione Parlamento, principii proclamati da Cavour e perfino votazione assemblea Roma 1849» (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 11). Inesatto deve dunque ritenersi ciò che scrive A. GUICCIOLI, *Q. Sella*, I, Rovigo, Officina tipografica minelliana, 1887, pp. 313-314, che attribuisce a Sella molta parte del merito di aver indotto il governo a cambiare idea. Troppo a posteriori è poi la spiegazione che Sella stesso diede del suo atteggiamento, affermando alla Camera, il 16 marzo 1880, che occorreva che il governo, dopo le promesse fatte alle potenze, si facesse forzare la mano dai romani: «ma se non intendete questo, signori, io non so come possiamo ancora dirci un popolo diplomatico!», disse in quell'occasione, troppo diplomaticamente, il Sella (cfr. E. TAVALLINI, *La vita e i tempi di Giovanni Lanza*, II, Torino, Roux, 1887, p. 51).

[144] A. CASTELLANI, *Diario* ... cit., pp. 181-183. La Giunta di Civitavecchia, come comunicava il generale Cerroti, comandante militare di quella città, proprio a Gerra, si era allineata con quella di Roma (telegramma del 28 settembre, in AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 11).

due delegati romani Tittoni e Ruspoli, discusse a lungo l'argomento: secondo il racconto, in verità non del tutto chiaro, del Castagnola[145], sarebbero stati fino all'ultimo tenaci difensori della formula governativa Correnti, Gadda e il luogotenente *in pectore* Lamarmora; favorevoli fin dal primo momento alla modifica, Castagnola e Raeli. Lanza avrebbe proposto una non molto brillante via di mezzo: sostituire a «colla certezza» un «confidando» (modifica del tutto formale e ovviamente insoddisfacente), oppure, soluzione veramente assai poco corretta, far votare subito la provincia con la formula governativa, onde poi esercitare col fatto compiuto una pressione sulla città. Affiorò anche il desiderio di abbinare la soluzione favorevole alla giunta con l'invio a Roma di Lamarmora, nella cui persona si voleva vedere un contrappeso e una sicura garanzia contro qualsiasi rischio potesse verificarsi *in loco;* e si ventilò anche l'idea di far riprendere il potere diretto a Cadorna, eliminando la giunta e facendo fare il plebiscito dal generale. Prevalse alfine la soluzione che, tutto sommato, dovette apparire quella meno gravida di complicazioni. Le parole relative alle garanzie da concedere al papa furono tolte dalla formula, e la giunta si impegnò a metterle nel manifesto con cui si doveva comunicare al popolo la formula stessa; e questo, come scrive il Castellani, «fu il ponte pel quale passarono liberamente tanto il plebiscito della Città Leonina quanto la formula plebiscitaria da noi voluta»[146]. Si trattò certo, sotto l'apparenza del compromesso, di una sostanziale vittoria politica della giunta di Roma che potè fruire, su scala nazionale, dell'appoggio della stampa di sinistra[147], e che seppe interpretare il sentimento largamente diffuso nella città, ricevendo da più parti incoraggiamenti e lodi[148]. Vi furono anche pressioni popolari, come una manifestazione capeggiata da democratici quali il Pianciani, il Parboni, l'Amadei, Oreste Regnoli, Giulio Ajani e il Coccapieller, che il 28 sera e il 29 mattina tentò, ma, per l'opposizione dell'allarmato Masi, invano, di recarsi in Campidoglio, dove riuscì a giungere solo una delegazione[149]. Qualcuno, come parte almeno dei manifestanti sopra ricordati e gli scrittori di *La Capitale,* prese posizione anche contro l'inserzione nel «considerando»

---

[145] S. CASTAGNOLA, *Da Firenze a Roma* ... cit., pp. 68-72. Cfr. il verbale della riunione in *Le carte di Giovanni Lanza* ... cit., VI, pp. 409-410.

[146] A. CASTELLANI, *Diario* ... cit., pp. 185-186.

[147] Cfr. S.W. HALPERIN, *Italy and the Vatican at war*, Chicago, University of Chicago press, 1939, pp. 104-106, che registra anche le reazioni negative della stampa cattolica e del Bonghi su «Nuova Antologia».

[148] Anche un gruppo di democratici della «Giunta del Colosseo» (Montecchi, Costa, Alessandro Castellani, Luigi Amadei, Raffaello Giovagnoli ed altri) indirizzarono il 27 alla Giunta una lettera di congratulazioni e di appoggio (ARCHIVIO STORICO CAPITOLINO, *Giunta provvisoria di governo del 1870*, b. 2).

[149] I rapporti sulla manifestazione sono conservati in AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, bb. 1 e 1 bis e in ARCHIVIO STORICO CAPITOLINO, *Giunta provvisoria di governo del 1870*, b. 2. La moderata «Gazzetta del popolo», il 29 settembre, pur negando l'opportunità della manifestazione, ne condivide il merito.

dell'accenno alle guarentigie[150], e lo stesso Cadorna mostrò di temere che il «considerando» potesse esser causa di nuove difficoltà[151]. E ci fu perfino chi, come Luigi Amadei, in una riunione presso il circolo elettorale Parione propose, senza successo, di rovesciare, ampliandoli, i termini della questione, inserendo nella formula del plebiscito la necessità della revisione dello statuto[152]. Ma la giunta romana condusse in porto la cosa senza altre scosse, riuscendo anzi ad annacquare ancor di più il compromesso raggiunto col governo, perché l'accenno alle guarentigie non comparve nemmeno come «considerando», ma fu inserito nella parte discorsiva del manifesto, dopo l'enunciazione della formula, mediante le parole «sotto l'egida di libere istituzioni lasciamo al senno del Governo italiano la cura di assicurare l'indipendenza dell'autorità spirituale del pontefice. Il giorno è solenne. La storia registrerà a caratteri indelebili il grande avvenimento che consacra il fecondo principio: *Libera Chiesa in un libero Stato*»[153].

Il plebiscito, alla pari di quelli che lo avevano preceduto, si svolse, come è noto, con il suffragio universale: occorre tuttavia cercare di cogliere il reale significato di tale universalità. In tutto il Lazio risultò iscritto nelle liste il 22,95% della popolazione[154]. Si tratta di una percentuale inferiore, se pure

---

[150] Scriveva «La Capitale» del 29 settembre, nell'articolo *La formula del plebiscito*: «I cittadini romani (...) sono proprio quelli cui meno di tutti prema ed interessi il potere spirituale del Papa (...) Il popolo romano, il più spregiudicato fra i popoli italiani in fatto di cose religiose», è assurdo «si assuma la responsabilità dei brogli diplomatici del Ministero».

[151] Telegramma a Lanza del 28 settembre (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 12).

[152] Ne dà notizia «La Capitale» del 29 settembre.

[153] Il «considerando» rimase invece nel proclama di Viterbo, mentre a Civitavecchia, Frosinone e Velletri rimasero, sia pure nel preambolo, le parole «nella certezza che il Governo italiano assicurerà», eccetera. Come curiosità si può ricordare che nel comune di Gavignano il plebiscito fu fatto addirittura con la primitiva formula governativa (AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Velletri*, fasc. 11) e che a Bracciano il verbale fu così intestato: «Regnando Sua Maestà Vittorio Emanuele II (...) e sedente in Vaticano il Pontefice Pio IX, indizione romana XIII ...» (ARCHIVIO STORICO CAPITOLINO, *Giunta provvisoria di governo del 1870*, b. 2).

[154] L'ultimo censimento pontificio fu del 1853, il primo italiano del 31 dicembre 1871. Manca perciò una rilevazione statistica diretta, completa ed omogenea per il 1870. Nei nostri calcoli ci siamo in linea di massima basati, e quando non si avverta altrimenti, sui dati della *Statistica del Regno d'Italia. Amministrazione pubblica. Bilanci comunali (compresa la provincia di Roma). Anno 1869*, Firenze, Tip. Tofani, 1870, dove è indicata la popolazione comune per comune (Lazio: 729.959). Le percentuali così ottenute, rispetto alla popolazione, sono perciò leggermente superiori a quelle reali, atteso l'incremento degli abitanti avutosi fino all'ottobre del 1870. D'altra parte, le percentuali calcolate sul censimento del dicembre 1871 sarebbero, per il motivo inverso, alquanto inferiori a quelle effettive. Abbiamo ad ogni modo in qualche caso, a titolo indicativo, calcolato anche quelle. Così la percentuale degli iscritti per l'intero Lazio scende a 20,2, secondo la cifra degli abitanti del 1871 (863.704, secondo il MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, UFFICIO CENTRALE DI STATISTICA, *Censimento 31 dicembre 1871*, II, Roma, Regia tipografia, 1875, p. 274).

di poco, a quelle, per fare qualche esempio, della Lombardia nel 1848 (24,81), e dell'Emilia (24,73) e dell'Umbria (26,05) nel 1860[155]; inferiore in misura più notevole a quella del plebiscito francese dell'8 maggio dello stesso anno 1870, che era stata del 28,61[156].

Molto superiore sarebbe invece stata la percentuale degli iscritti nelle elezioni per la Costituente repubblicana del 1849, svoltasi pure a suffragio universale, se la cifra riportata dal Demarco, sulla scorta di varie testimonianze[157], di un numero di votanti pari a un terzo circa degli abitanti dello Stato pontificio di allora, non fosse seriamente messa in dubbio dal rapporto di appena 18,53% fra votanti e popolazione, accertabile per il plebiscito del 1870[158]

Le disposizioni emanate dalla giunta di governo per la votazione sono, in confronto a quelle delle leggi elettorali anche di allora, piuttosto sbrigative. Sono ammessi al voto tutti i cittadini maggiorenni non colpiti da sentenze infamanti. L'esclusione delle donne doveva essere così ovvia che non si sentì il bisogno di farne alcun cenno, anche se molte di esse il giorno della votazione si vendicarono, come narrano le cronache, ponendosi vistosi *si* sul petto. Tolte comunque le donne, e tolti i minorenni, la percentuale degli iscritti, sempre per l'intero Lazio, si eleva naturalmente di molto e raggiunge il 64, 68[159]. Certo, se si paragona questa cifra (che va comunque presa con cautela) con quella che esprime il rapporto fra gli elettori maschi e tutti i maschi maggiorenni nelle elezioni politiche del 1953 per l'intera Italia, che è del 99%[160], il suffragio che, di fatto, fu alla base del plebiscito per-

---

[155] Percentuali calcolate, per la Lombardia e l'Emilia, sulle cifre assolute riportate da I. TAMBARO, *Plebiscito*, in *Il digesto italiano*, XVIII, 2, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1906-1912; per l'Umbria, sul verbale in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO [d'ora in poi ACS], *Carte Ricasoli*, vers. 1927, b. 1, fasc. 18.

[156] Dati assoluti tratti da L. DUGUIT – H. MONNIER, *Les contitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1898, p. CXV e da MINISTÈRE DE L'ECONOMIE NATIONALE ET DES FINANCES, *Statistique générale de la France. Annuaire statistique 1939*, Paris, Imprimérie nationale, 1941, *Résumé retrospectif*, p. *2.

[157] D. DEMARCO, *Una rivoluzione sociale. La Repubblica romana del 1849 (16 novembre 1848-3 luglio 1849)*, Napoli, M. Fiorentino, Edizioni Gufo, 1944, p. 69.

[158] A Roma, nel 1849, votarono 24.000 persone (D. DEMARCO, *Una rivoluzione sociale* ... cit., p. 70) su 176.744 abitanti (*Stato delle anime dell'alma città di Roma per l'anno 1869*, Roma, Tipografia della RCA, 1869, p. 41): una percentuale del 13, 57, inferiore, quindi, a quella del plebiscito del 1870 (18, 06).

[159] Questa percentuale è calcolata sulle cifre assolute, per la popolazione, del censimento del 1871, le uniche sufficientemente analitiche.

[160] Percentuale calcolata sui dati ricavati dalle *Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia 1861-1953*, a cura della SVIMEZ, Roma, Failli, 1954, p. 959, e sui risultati ufficiali del censimento del 4 novembre 1951, pubblicati in ISTAT, *IX censimento generale della popolazione, 4 novembre 1951*, III, *Sesso, età, stato civile, luogo di nascita*, Roma, Abete, 1956, tav. 1, p. 9.

de molto del suo diritto a qualificarsi universale. Ma, volendo considerare le cose con maggior senso delle proporzioni storiche, dobbiamo innanzi tutto fare il confronto con le percentuali degli elettori amministrativi e politici del Lazio nello stesso anno 1870, rispettivamente del 3,4 e 1,6[161]: allora coglieremo meglio il senso concreto della discussa «universalità», e comprenderemo come dai contemporanei essa potesse ben venir considerata espressione di massima democrazia elettorale.

Restano ugualmente da spiegare i motivi per cui parte notevole della popolazione che avrebbe avuto diritto al voto nel plebiscito, non fu di fatto posta in condizione di esercitarlo. Andando oltre il primo generico riconoscimento della confusione dell'ora e della frettolosità delle operazioni (confusione e frettolosità, d'altronde, che in altre condizioni politiche avrebbero potuto condurre anche a un risultato del tutto opposto), troviamo innanzitutto, a tale riguardo, l'atteggiamento del clero. Questo si sforzò di boicottare il plebiscito avvalendosi, in prima istanza, di un'arma eccellente in suo possesso, i libri parrocchiali, fonte principale per la compilazione degli elenchi degli iscritti. Difficoltà per la loro messa a disposizione delle giunte furono fatte un po' ovunque, e quelle di Frosinone, Velletri e Viterbo si videro costrette a emanare disposizioni che autorizzavano l'uso della forza per prendere visione dei libri[162]. A Roma le difficoltà non furono minori: il papa stesso, nella sua lettera ai cardinali del 30 settembre, pubblicata dai giornali, si lamentò dell'esame degli archivi parrocchiali fatto compiere dalla giunta[163]. Il risultato di questo atteggiamento del clero, che era del resto coerente con quello già tenuto nel 1849[164], si sommò alla imperfezione dei libri parrocchiali[165] e degli altri documenti di base, come quelli necessari per stabilire quali fossero i colpiti da sentenza infamante[166], con il risultato che Cadorna telegrafava a Lanza il 28 settembre che le liste erano preparate « alla meglio»[167].

---

[161] ISTAT, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, II, Roma, Failli, 1947, tav. 52; I, Roma, Failli, 1946, tav. 2/B.

[162] AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Frosinone*, fasc. 21; *Giunta provvisoria di governo di Velletri*, fasc. 1; *Giunta provvisoria di governo di Viterbo*, fasc. 11.

[163] Cadorna, scrivendo a Lanza l'8 ottobre, giudica «esagerate» le lamentele del papa (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 7).

[164] Cfr. D. DEMARCO, *Una rivoluzione sociale* ... cit., p. 322.

[165] Cfr. A. CASTELLANI, *Diario* ... cit., pp. 183-184.

[166] V. la lettera della Procura fiscale generale del Tribunale criminale di Roma alla Giunta di governo, in data 29 settembre (ARCHIVIO STORICO CAPITOLINO, *Giunta provvisoria di governo del 1870*, b. 2).

[167] Telegramma citato a nota 27. E si può ricordare il caso di Carpineto, dove la Giunta, non essendo riuscita a consultare i registri parrocchiali, invitò con pubblico bando gli aventi diritto al voto a presentarsi spontaneamente il 2 ottobre (AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Velletri*, fasc. 63). Un'eco indiretta di tutta la vicenda dei libri parrocchiali può cogliersi nella discussione alla Camera, il 14 febbraio 1871, sull'art. 8 delle guarentigie (AP, *Camera dei deputati*, legislatura XI, I sessione, *Discussioni*, tornata del 14 feb. 1871, pp. 773-792).

Si deve anche aggiungere che il governo voleva sì il suffragio universale, ma *cum judicio*. A Roma il comitato centrale del plebiscito, che presiedette alla formazione delle liste, riferì poi alla giunta di governo che l'opera dei sottocomitati era stata efficacissima nel vigilare a che «la universalità del suffragio non trasmodasse oltre i giusti limiti imposti dal regolamento vostro»[168]. Documentare tutte le forme di intervento delle autorità in questa direzione non è tuttavia agevole, anche perché dovette crearsi in più casi una spontanea convergenza di fatto con la tendenza, naturale nelle giunte provvisorie comunali dominate in buona parte, come abbiamo visto, dai maggiorenti locali, di ammettere al voto i cittadini operando una qualche selezione preventiva fra di essi. Il che trova conferma nel caso di Santo Stefano dove, essendosi compilata una lista di «elettori abili e per età e per decoro»[169], ne risultò una percentuale, rispetto alla popolazione, del 21,71, di poco inferiore alla media regionale.

Ugualmente difficile è tentare di cogliere il significato delle differenti percentuali di iscritti nei singoli paesi e nelle singole zone del Lazio, anche perché le differenze non sono molto rilevanti. Poco più alte della media sono le provincie di Civitavecchia (24,31), Velletri (23,73), Viterbo (26,62); poco più basse quella di Frosinone (22,28) e la Comarca (21,72). Se la provincia di Frosinone era una di quelle dove la presenza del clero si faceva maggiormente sentire (sulla Comarca era prevalente l'influenza di Roma, il cui caso merita un breve discorso a parte), e se, quindi, può sembrare ovvio attribuire ad essa, anche nella forma indiretta di una conseguente maggior cautela governativa nell'estensione del voto, il minor numero di iscritti, sarebbe tuttavia errato voler stabilire un necessario rapporto diretto fra i due fenomeni. Infatti un esame analitico, comune per comune, di tutte le cifre relative al plebiscito (iscritti, votanti, *si, no)* mostra come la pressione del clero e, in generale, degli elementi più reazionari, in molti casi direttamente documentabile, determini ora un minor numero di iscritti, ora un minor numero di votanti, ora un minor numero di *si,* senza che i tre fatti siano sempre tutti ugualmente presenti, anzi combinandosi talvolta in modo da escludersi a vicenda. Anche qui, naturalmente, occorre guardarsi dalla tentazione di far dire a queste cifre ciò che esse non possono dire. Alatri, ad esempio, era comune in cui i clericali erano assai forti (e prevarranno infatti nelle elezioni amministrative): ma sia gli iscritti, sia i votanti, sia i *si* risultano superiori alla media. A Roccasecca invece, l'influenza clericale risulta chiara da tutti i dati: meno iscritti, meno votanti (una delle medie più basse: 17,69, contro quella regionale dell'80,74), meno *si.* A Frosinone (città),

[168] ARCHIVIO STORICO CAPITOLINO, *Giunta provvisoria di governo del 1870*, b. 2.
[169] Rapporto del presidente della Giunta, 3 ottobre, in AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Frosinone*, fasc. 52.

Velletri e Terracina sono superiori alla media sia il numero degli iscritti che quello dei votanti e dei *si* (e questi dovrebbero considerarsi casi di minor suggestione clericale). A Corneto, paese clericale, gli iscritti sono più della media, ma meno i votanti (appena il 59,43%) e tutti per il *si;* e a Veroli si ha il caso evidente dei clericali che riescono ad abbassare la media degli iscritti (17,39) e dei votanti (71,18), ma hanno per contraccolpo un'altissima percentuale di *si* (99,03). A Tivoli avviene qualcosa di analogo, con flessioni minori degli iscritti e dei votanti, ma con il 100% di *si*[170].

Più complesso è il discorso per Roma, dove la percentuale degli iscritti rispetto alla intera popolazione è di poco inferiore alla media regionale[171]. Giocavano in Roma due fattori contrastanti: da una parte la larga presenza di religiosi e di militari già pontifici, dall'altra l'afflusso *ad hoc* di romani non residenti nella città, favorito dalle disposizioni della giunta che concedevano il voto a tutti i cittadini nati o domiciliati nel comune[172].

Se togliamo dal totale della popolazione romana 7.474 uomini appartenenti allo «stato clericale» e 9.418 militari[173], la percentuale degli iscritti si innalza al 22,17. È certo molto arduo stabilire con esattezza fino a che punto le categorie sopra ricordate non siano state iscritte nelle liste. Nessuna norma ne sanciva la esclusione, ma è difficile pensare che la scheda sia stata inviata ai militari pontifici conosciuti come tali, per non parlare di quelli compresi nelle condizioni di resa e che, raggruppati sotto la sorveglianza dell'esercito italiano, attendevano ancora la loro destinazione. Quanto poi al clero, sopratutto quello alto, dovette ugualmente essere, in via di fatto, largamente escluso[174].

Sull'afflusso dei «romani non residenti» è ugualmente disagevole dare una cifra precisa, anche perché il fatto fu di quelli su cui più insistette la parte clericale per impugnare i risultati del voto e sul quale, di conseguenza, più for-

---

[170] Tutte le cifre assolute sul plebiscito sono tratte dalla documentazione esistente negli archivi della Luogotenenza e delle Giunte provvisorie di governo presso l'Archivio di Stato di Roma e presso l'Archivio storico capitolino.

[171] Popolazione 1869 (220.532): 21,07%. Popolazione 31 dicembre 1871 (244.484): 19%. Per Roma però possiamo disporre anche di dati assoluti del 1870 (v. P. CASTIGLIONI, *Della popolazione di Roma dalle origini ai nostri tempi*, estratto da *Monografia archeologica e statistica di Roma e campagna romana*, presentata dal governo italiano alla Esposizione universale di Parigi del 1878, Roma, Tip. Elzeviriana, 1878, pp. 184-185). Si ha così, per una popolazione di 226.022 abitanti («stato delle anime» alla Pasqua), una percentuale di iscritti del 20,56.

[172] Ai romani «forestieri» venivano rimborsate le spese di viaggio. Analogamente, la Giunta di Velletri concesse indennizzi ai cittadini bisognosi che dovevano recarsi a votare lontano (AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Velletri*, fasc. 77).

[173] Anche queste cifre, relative al 1870, sono tratte da P. CASTIGLIONI, *Della popolazione di Roma* ... citata. I militari pontifici sono quelli presenti alla Pasqua e quindi la cifra non comprende quelli affluiti in seguito alle vicende belliche.

[174] Un giornale umoristico di Milano, «Lo spirito folletto», scrisse il 6 ottobre che la Giunta aveva avuto «la spiritosa idea» di mandare la scheda per il plebiscito anche a Pio IX, designandolo «di professione pontefice», e ai cardinali.

te si accese la polemica. Va osservato che nel calcare la mano sull'afflusso dei forestieri c'era il tentativo, andando oltre la generica denuncia dei suffragi «arte, corruptione, pecunia quaesitis»[175], di degradare qualitativamente anche i voti sicuramente romani, come non mancò di fare Antonelli nella circolare dell'8 novembre, osservando che i diplomatici stranieri avevano potuto vedere coi loro occhi «la classe et la condition sociale de la plus grande partie des votants»[176]. Non è qui il caso di riportare tutte le prese di posizione e tutti i calcoli più o meno ingegnosi fatti dai clericali per dimostrare il loro assunto di un plebiscito fatto in buona parte dai forestieri[177], anche perché a tali calcoli se ne opposero subito altri di parte liberale che mostravano esattamente il contrario, e cioè che aveva votato praticamente *si* tutta Roma, la vera Roma[178]. È certo che un afflusso di «romani all'estero», specie militari dell'esercito italiano, vi fu[179]: ma ci sembra che esso non poté essere tale da alterare sostanzialmente la fisionomia del voto, se non riuscì a controbilanciare nemmeno la larga presenza del clero e dei militari e qualsiasi altro fattore avesse reso a Roma più difficile che altrove la compilazione di liste complete, come sta a dimostrare la ricordata percentuale di iscritti inferiore alla media regionale[180].

Non si può dire che il plebiscito fosse preparato da una vera «campagna elettorale»: il risultato positivo era, in sostanza, dato da tutti per scon-

---

[175] Sono parole di Pio IX, in risposta al messaggio inviatogli il 22 settembre da Bologna dal Consiglio superiore della Società della gioventù cattolica (v. G. ACQUADERNI, *La prigionia del Sommo Pontefice. Reminiscenze del XX settembre 1870*, Bologna, 1895, p. 22).

[176] H. BASTGEN, *Die römische Frage*, II, Freiburg im Breisgau, Herdersche Verlagshandlung, 1918, pp. 671.

[177] V., ad esempio, la lettera inviata il 10 ottobre al «Times» dal marchese G. Patrizi Montoro (ripresa da «Il Romano» del 19 ottobre) e l'anonimo libello *L'Italie contemporaine*, Paris, 1871, estratto da «Le Messager Russe», maggio 1871. Cfr. H. D'IDEVILLE, *Les piemontais à Rome. Mentana, la prise de Roma, 1867-1870*, Paris, E. Vaton, 1874, pp. 216-219.

[178] Così «La Nuova Roma» del 4 ottobre, anch'essa, naturalmente, con cifre alla mano.

[179] V. la testimonianza di U. PESCI, *Come siamo entrati in Roma. Ricordi*, Milano, F.lli Treves, 1895, pp. 202-203. Dai documenti d'archivio risulta che romani non residenti nella città votarono per telegramma e che quelli di Marsiglia votarono presso il consolato (telegramma di Lanza a Cadorna del 4 ottobre, in AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1): le cifre relative a questi voti «extra» non rientrano però in quelle ufficiali di cui ci siamo avvalsi.

[180] Molto più bassa della media dell'intero Lazio (che fu, ricordiamo, del 64,68%) risultò a Roma la percentuale degli iscritti su tutti i maschi maggiorenni (49,99). Ma occorre ricordare che si è potuto fare il calcolo dei maschi maggiorenni solo sui dati del censimento del 31 dicembre 1871, epoca alla quale Roma aveva già subito un notevole afflusso di nuovi abitanti, in maggioranza proprio maschi maggiorenni (impiegati, ecc.). E infatti, calcolando i maschi maggiorenni presenti a Roma alla Pasqua del 1869 (dato tratto direttamente dal già ricordato *Stato delle anime dell'alma città di Roma per l'anno 1869* ... cit., ma che non si è stati in grado di stabilire per l'intero Lazio), la percentuale degli iscritti sale a 65,47.

tato, e i proclami più o meno magniloquenti delle varie giunte presentavano il voto come una doverosa pubblica manifestazione di italianità, come l'ovvia adesione a qualcosa di già fatto e consacrato da dieci anni di vita. La moderata *Gazzetta del Popolo* dichiarò, ad esempio, più volte di astenersi dallo scrivere articoli di incitamento innanzi tutto perché inutili, e poi per non far gridare i clericali. Commentando il risultato, lo stesso giornale dirà poi che i romani hanno votato quando ormai «tutt'Europa sa che il popolo italiano è quello che paga più imposte di tutti gli altri; se anche ignoravano tutto il resto delle condizioni della penisola, questo lo sapevano di certo; sapevano i sacrifici che a loro pure saranno imposti, sapevano i duri balzelli a cui saranno soggetti; sapevano che nella vita politica di un gran paese, se v'hanno giorni di suprema soddisfazione, pur se ne incontrano alcuni di infinito cordoglio»[181]: affiora in queste parole l'eco di discussioni e di perplessità popolari che si manifesteranno più chiaramente in seguito, ma sulle quali i clericali avevano già tentato di speculare in occasione del plebiscito.

Dopo quella dei libri parrocchiali, l'arma di cui tentarono di avvalersi i clericali fu l'astensionismo. Ad Alatri, ad esempio, non si presentarono alle urne molti impiegati ex pontifici che pure erano rimasti in servizio e molti contadini «coloni delle vaste tenute de' frati Certosini», ai quali fu dai frati proibito di recarsi, nel giorno della votazione, nel capoluogo del comune[182] A Veroli il vescovo scelse proprio il 2 ottobre per dispensare con solennità la cresima[183]. Senza insistere negli esempi, basterà ricordare che sull'atteggiamento astensionista del clero le testimonianze sono numerose sia nella stampa che nei rapporti delle pubbliche autorità. E non fu forse, a prescindere dal risultato non troppo brillante, l'atteggiamento più intelligente: perché il governo italiano poté poi ostentare la schiacciante maggioranza dei *sì,* mentre il numero dei non votanti, per non parlare dei non iscritti, rimaneva molto più in ombra. Ma fu anche, da parte del clero, l'unico mezzo per tentare di mascherare una sconfitta data per scontata. La media dei votanti sugli iscritti risulta, per l'intero Lazio, dell'80,74% contro, per riprendere gli esempi già fatti, l'84,89 della Lombardia nel 1848, 1'81,24 dell'Emilia e il 79,36 dell'Umbria nel 1860. Si tratta di cifre dello stesso ordine di grandezza; e, rinviando a quanto sopra scritto sulla connessione fra le percentuali degli iscritti e dei votanti, si può qui aggiungere che a Roma e nel Lazio, nonostante la particolarissima situazione, la propaganda astensionista non fu più efficace che nelle altre zone d'Italia. Roma, anzi, presenta una per-

---

[181] 40785 *sì,* 46 *no* (articolo di fondo), in «La Gazzetta del popolo», 3 ott. 1870.

[182] Rapporto della Giunta municipale a quella provinciale di Frosinone, del 2 ottobre, in AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Frosinone*, fasc. 23.

[183] «Rapporto sul risultato del plebiscito» del comandante militare della provincia a Cadorna, in data 4 ottobre (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 5).

centuale di votanti superiore alla media (87,65); e maggiori sono pure quelle dei centri principali di fronte alle provincie[184]. Si tratta di percentuali superiori del doppio a quella dei votanti al primo scrutinio nelle elezioni politiche del novembre successivo, che ascese, nel Lazio, appena al 43,5% degli elettori[185]: e, pur tenendo conto del carattere tutto particolare del plebiscito, la constatazione che al suffragio più largo corrispose un più ampio afflusso alle urne non è priva di interesse ai fini della polemica sull'astensionismo elettorale rinverdita proprio dalle elezioni del 1870.

Il voto si svolse ovunque in maniera tranquilla, e spesso fra manifestazioni di entusiasmo popolare, favorite in qualche posto dai sermoncini patriottici con cui i presidenti dei seggi davano inizio alle operazioni[186]. L'entusiasmo maggiore ci fu a Roma, dove invano alcuni democratici rientrati dall'emigrazione tentarono di inserire una manifestazione popolare per la liberazione di Mazzini[187]. A Roma la questione più grossa della giornata fu quella, ben nota, del voto della città leonina che la massiccia pressione popolare, della stampa e dell'opinione pubblica non clericale convinse infine le autorità italiane, *in situ* ad accettare, nonostante gli espressi ordini del governo[188] di non compromettere in alcun modo, in occasione del plebiscito, la soluzione del problema. Il voto della popolazione di Borgo, «composta in maggior parte o di gente che vive del Vaticano e pel Vaticano, o di pacifici commercianti e bottegai che non vogliono saperne di politica»[189], ebbe un suo particolare significato anche perché si accentravano in Borgo alcune di quelle caratteristiche di diretta dipendenza della popolazione romana dalle attività connesse al Vaticano, sulle quali i clericali più facevano affidamento.

La percentuale media dei *si* sui votanti fu, per l'intero Lazio, assai elevata (98,89)[190], anche se rimase lievemente inferiore a quelle altissime dei precedenti plebisciti[191]. Ma questo dato, fra tutti quelli che abbiamo preso in esame, si può dire sia, isolatamente considerato, il meno indicativo per-

---

[184] Abbiamo infatti: Velletri provincia 74,51 e Velletri città 86,93; Civitavecchia: 77,31 e 93,09; Frosinone: 80,41 e 82,41. Per la Comarca d'Italia l'alta percentuale dell'84,92 è dovuta al preponderante peso di Roma.

[185] ISTAT, *Compendio delle statistiche elettorali* ... cit., II, tav. 13/B.

[186] V. i verbali in AS ROMA, *Giunta provvisoria di governo di Velletri*.

[187] Lo ricorda A. SAFFI, *Cenni biografici e storici. Proemio*, in G. MAZZINI, *Scritti editi e inediti*, XVI, Roma, per cura della Commissione editrice, 1888, p. XLV.

[188] V. soprattutto il telegramma di Lanza a Cadorna del 1° ottobre (AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 1, fasc. 11), riprodotto, in un testo non corretto, in *Le carte di Giovanni Lanza* ... cit., VI, p. 158.

[189] Sono parole del commissario di Borgo, G. MANFRONI, *Sulla soglia del Vaticano*, a cura di C. MANFRONI, I, *1870-1878*, Bologna, Zanichelli, 1920, p. 62.

[190] No: 1,1; voti nulli: 0,76. A Roma si ebbe: sì: 98,61; no: 1,25; nulli: 0,13.

[191] Napoletano: 99,2; Sicilia: 99,84; Emilia: 99,64; Marche: 99,71; Umbria: 99,40; Veneto: 99,98. Anche le cifre assolute per Napoli, Sicilia, Venezia sono state tratte da I. TAMBARO, *Plebiscito* ... citata.

ché il più scontato, anche se lievi differenze a vantaggio dei capoluoghi di fronte alle provincie possono pure qui riscontrarsi, e anche se non mancano casi particolari di piccoli comuni dove i *no* sono molti o addirittura prevalenti sui *sì,* come a Marano e a Rojate[192].

La più grossa questione che era stata connessa al plebiscito, quella della formula, ebbe uno strascico anche dopo il voto, in quanto il governo volle rifarsi della concessione fatta alla giunta cercando di riportare a tutti i costi in campo il principio della connessione fra plebiscito e garanzie al papa. Già Vittorio Emanuele, nel ricevere ufficialmente i risultati della consultazione popolare, tenne a ribadire che lui, come re e come cattolico, rimaneva fermo al proposito di assicurare la libertà della Chiesa e l'indipendenza del sovrano pontefice e che era «con questa dichiarazione solenne» che accettava il plebiscito e lo presentava agli italiani[193]. Il consiglio dei ministri, dopo lunga discussione, anche questa volta con pareri discordi[194], varò un decreto di accettazione del plebiscito[195] i cui articoli 2 e 3 dichiaravano che l'indipendenza e la sovranità del papa sarebbero state garantite «anche con franchigie territoriali»: con il che non solo sembrava volersi ancora sottoporre a condizioni l'accettazione del voto popolare, ma si ritirava in ballo anche la città leonina. La reazione della stampa romana non di stretta osservanza governativa fu quindi di nuovo aspra, e la *Gazzetta del popolo* dovette impegnarsi a sostenere che non era possibile alcuna interpretazione preoccupante delle «franchigie territoriali»[196]. Quando poi si trattò di convertire il decreto in legge, invano la sinistra si sforzò di far cadere i due articoli, invano il Ferrari parlò contro il «plebiscito condizionato», invano il Corte presentò un suo ordine del giorno in cui affermava che «l'accordare garanzie al pontefice nell'atto in cui si ratifica il plebiscito delle provincie romane offende il diritto nazionale dell'Italia su Roma»: gli articoli 2 e 3 del decre-

---

[192] A Marano (941 abitanti) 68 no e 33 sì. A Rojate (1069 abitanti) 76 no e 75 sì, dietro istigazione del parroco (rapporto dei carabinieri del 6 ottobre, in AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 35, fasc. F-19/24). A Raiano l'arciprete minacciò apertamente la scomunica a quelli che votavano «sì» (rapporto dei carabinieri del 4 dicembre, in AS ROMA, *Luogotenenza del re per Roma e le province romane*, b. 36, fasc. 40), riuscendo però solo a fare abbassare la percentuale dei sì al 92,59. Anche a Porto d'Anzio, dove la Giunta provvisoria aveva avuto una vita alquanto agitata, fu alta la percentuale dei no (24,24).

[193] Cfr. *Le assemblee del Risorgimento,* Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, IX, *Roma*, IV, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1911, pp. 1098-1099

[194] Cfr. S. CASTAGNOLA, *Da Firenze a Roma* . . cit., pp. 76-77.

[195] R.d. 9 ottobre 1870, n. 5903.

[196] «Il Tribuno», 12 ottobre; «La Gazzetta del popolo», 12 ottobre; «La Capitale», 13 ottobre; «Il Romano», 15 ottobre. Per le reazioni della stampa non romana, v. [illegible] HALPERIN, *Italy and the Vatican at war* ... cit., p. 110.

to passarono nell'articolo 2 della legge, che recava l'impegno a determinarne le disposizioni con altra apposita legge[197]. Ma ancora il 28 gennaio 1871, discutendosi alla Camera le guarentigie, Pasquale Stanislao Mancini lodò i romani «assai meglio consci degli interessi loro e dell'Italia intera in confronto di coloro ai quali ne era confidato il governo», e ricordò la «giusta ed energica esigenza» in virtù della quale la giunta di Roma «erasi con preveggente accorgimento opposta a che il plebiscito acquistasse per la sua formula un valore ed un carattere condizionale, quasi cioè subordinandone l'efficacia alle garanzie dell'indipendenza spirituale del Pontefice»[198].

[197] Per la discussione alla Camera della legge di conversione (che fu la l. 31 dicembre 1870, n. 6165), v. AP, *Camera dei deputati*, legislatura XI, I sessione, *Discussioni*, I, tornata del 21 dic. 1870, pp. 121 e seguenti. Per l'atteggiamento della sinistra in seno al comitato privato della Camera, v. quanto riferisce «La Capitale» del 13 dicembre. Cfr. anche la lettera di Lanza a Lamarmora del 19 dicembre (*Le carte di Giovanni Lanza* ... cit., VI, p. 339).

[198] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XI, I sessione, *Discussioni*, tornata del 21 dic. 1870, p. 400.

*L'AVVENTO DEL SUFFRAGIO UNIVERSALE IN ITALIA**

1. Il regno d'Italia si formò fra il 1859 ed il 1861 spodestando cinque dei preesistenti sette sovrani. Il sesto – il papa – verrà spodestato nel 1870. Il settimo, il re di Sardegna, divenne re d'Italia. Era difficile per un sovrano che nasceva da un così sconvolgente processo basarsi soltanto sulla legittimità tradizionale. Dal canto loro le forze politiche moderate, che avevano diretto la fase finale del movimento per l'Unità nazionale, esclusero l'elezione a suffragio universale della assemblea costituente richiesta dai democratici. Esclusero anche che il nuovo Stato nascesse sulla base di voti di assemblee o di voti e petizioni di municipi: quanto alla prima strada, il conte di Cavour disse che «val meglio non fare l'annessione che subordinarla a patti deditizi»; quanto alla seconda strada, sempre Cavour aveva fin dal 1848 condannato l'idea di «fondare su costituzioni municipali i nuovi ordini politici deliberativi»[1]. Fu dunque raggiunto un compromesso tra «la grazia di Dio» e la «volontà della nazione» (questa fu la formula adottata, com'è noto, per legittimare, negli atti ufficiali, il titolo di re d'Italia)[2].

Vittorio Emanuele II, ricevendo l'ultimo voto di annessione, quello delle province romane, dichiarò che l'Italia era stata fatta, oltre che per l'aiu-

---

* Relazione a un seminario sullo sviluppo della democrazia in Spagna e in Italia, organizzato dalla Fondazione Ortega y Gasset e svoltosi a Oviedo nell'agosto del 1987, poi pubblicata in *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, a cura di C. PAVONE – M. SALVATI, Milano, F. Angeli, 1989, pp. 95-121 (Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-ISSOCO, IX).

[1] Si vedano le lettere a Giacinto Carini, a Palermo, del 19 ott. 1860 (*La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del regno d'Italia,* a cura della COMMISSIONE DEI CARTEGGI DI CAMILLO CAVOUR, III, Bologna, Zanichelli, 1961, pp. 144-145) e l'articolo *La legge elettorale,* in «Il Risorgimento», 12 feb. 1848 (*Scritti del conte di Cavour*, nuovamente raccolti e pubblicati da D. ZANICHELLI, II, Bologna, Zanichelli, 1892, pp. 39-47).

[2] Quando il 9 maggio 1946 Vittorio Emanuele III abdicò, dagli atti ufficiali del nuovo re, Umberto II, la formula «per grazia di Dio e volontà della nazione» scomparve. La nazione era infatti in procinto di pronunciarsi con il referendum e invocare la sola grazia di Dio dovette apparire incauto, se non addirittura presuntuoso fino alla provocazione.

to dato dalla fortuna e per la «evidente giustizia della nostra causa», per «il libero consentimento di volontà [e] sincero scambio di fedeli promesse»[3]. Gli atti prescelti per esprimere queste volontà e queste promesse furono i plebisciti, che sancirono non solo l'unione delle singole parti d'Italia allo Stato in formazione, ma anche la scelta della forma costituzionale di governo. All'origine della legittimità dello Stato italiano vi furono dunque manifestazioni di volontà popolare a suffragio universale maschile e, insieme, l'impegno della monarchia a basarsi su un sistema politico rappresentativo. Sotto il primo profilo veniva riaffermato il carattere culturale e volontaristico dell'appartenenza nazionale, contro le nascenti tentazioni di considerarla un dato naturalistico[4]; sotto il secondo profilo lo statuto albertino, come faranno notare alcuni giuristi, mutava titolo e cessava di essere *octroyé*[5]. Quando il primo governo della Sinistra, appena giunto al potere, insediò nell'aprile 1876 una commissione per lo studio dell'allargamento del suffragio, volle fare esplicito riferimento alla «volontà nazionale quale fondamento del diritto pubblico»[6]; e nel marzo 1913, subito dopo la concessione del suffragio maschile quasi universale, un deputato poco entusiasta dell'innovazione riconobbe peraltro che, in certe condizioni, il suffragio universale era capace di esprimere «la voce della nazione» e di «rilevarne l'anima con un monosillabo»[7]: *sì* o *no,* era stata infatti la risposta da dare nei plebisciti.

Dal 1861 al 1912 corre mezzo secolo: tanto tempo fu necessario, tanto dovette evolversi la società italiana, perché si giungesse a far coincidere il popolo che era stato ritenuto capace di fondare lo Stato con il popolo riconosciuto in grado di esprimere la rappresentanza politica atta a governarlo. Un conservatore illuminato che si batté durante tutta la sua carriera politica per il suffragio universale, Sidney Sonnino, aveva scritto già nel 1870 di ritenere «assai naturale» che per le elezioni politiche, «che hanno un'importanza molto minore» – ma proprio questo era il punto in discussione! – si dovesse adottare lo stesso suffragio universale utilizzato per i

---

[3] *Le Assemblee del Risorgimento, Roma,* IV, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1911, p. 1099.

[4] Sulla contrapposizione di questi due punti di vista, sviluppatasi soprattutto in conseguenza degli eventi del 1870, si veda F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896. Le premesse,* Bari, Laterza, 1962, *passim.*

[5] Cfr. A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti,* in «Nuova Antologia», s. II, 1883, vol. XXXVII, pp. 322-349.

[6] Cfr. M.S. PIRETTI, *La questione della rappresentanza e l'evoluzione dei sistemi elettorali: il dibattito politico e giuridico italiano nel secondo Ottocento,* in «Ricerche di storia politica», I (1986), p. 24.

[7] Relazione dell'onorevole Pietro Aprile sul bilancio dell'Interno, marzo 1913 (cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana,* II, Roma, Camera dei deputati, Archivio storico, 1979, p. 1236).

plebisciti, tanto più che in tal modo si sarebbe tolta ragione ad ogni ulteriore plebiscito[8]

Non dobbiamo qui illustrare la particolare natura del voto plebiscitario[9], fondamento del bonapartismo nel primo come nel secondo Impero e importato in Italia proprio da quel ceto dirigente moderato che aveva fatto della repulsa della democrazia, ritenuta fatalmente generatrice di tirannide, uno dei massimi cardini della propria filosofia politica. Giova piuttosto ricordare, come punto di partenza, alcuni dati comparativi, necessariamente molto aggregati.

Nei plebisciti la percentuale degli iscritti nelle liste rispetto all'intera popolazione oscillò tra il 26,05% dell'Umbria (1860) e il 22,95% del Lazio (1870)[10]: percentuali non molto inferiori a quella del plebiscito francese dell'8 maggio 1870, che fu del 28,61%[11]; ma, dato ancor più significativo ai fini del nostro discorso, percentuali che corrispondono, come vedremo, a quelle degli elettori politici dopo la riforma del 1912. Sottraendo le donne ed i minori – facciamo il caso del plebiscito del Lazio – la percentuale si eleva al 64,68. Se consideriamo che in Italia gli elettori maschi costituiranno nel 1953 il 99% di tutti i maschi maggiorenni[12], possiamo farci un'idea più precisa di cosa in realtà significasse, tra il 1860 ed il 1870, suffragio universale maschile. Quanto alla percentuale dei votanti sugli aventi diritto, essa oscillò dal 63,7 (Marche 1860) all'84,9 (Lombardia 1848)[13] I *sì* furono sempre in schiacciante maggioranza, dal 96,1% della Toscana al 99,1% delle Marche, al 99,9% della Lombardia[14].

Il corpo elettorale politico era invece, nel 1861, estremamente ristretto:

---

[8] Cfr. S. SONNINO, *Il suffragio universale in Italia con osservazioni e rilievi di attualità*, Firenze, Tip. Eredi Botta, 1870, p. 10 (poi in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1902*, a cura di B.F. BROWN, I, Bari, Laterza, 1972).

[9] Si rinvia, su un piano generale, a M. BATTELLI, *Les institutions de la démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1932 e a J.M. DENQUIN, *Referendum et Plebiscite. Essai de theorie générale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976.

[10] Cfr. C. PAVONE, *Alcuni aspetti dei primi mesi di governo italiano a Roma e nel Lazio*, in «Archivio storico italiano», CXV (1957), p. 336.

[11] Dati assoluti tratti da L. DUGUIT – H. MONNIER, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1898, p. CXV e da MINISTÈRE DE L'ECONOMIE NATIONALE ET DES FINANCES, *Statistique générale de la France. Annuaire statistique 1939*, Paris, Imprimérie nationale, 1941, *Résumé retrospectif*, p. *2.

[12] Cfr. C. PAVONE, *Alcuni aspetti* ... cit., p. 337.

[13] Per la Lombardia, ad evitare la riapertura di controversie con il Piemonte, fu considerato valido il plebiscito del 1848.

[14] Cfr. C. PAVONE, *Alcuni aspetti* ... cit., p. 343 e A. BALDASSARRE, *La costruzione del paradigma antifascista e la costituzione repubblicana*, in «Problemi del socialismo», n. s., 1986, 7, p. 11. In particolare, per le Marche si veda M. MILLOZZI, *Le elezioni politiche nelle Marche dalla Unità alla Repubblica*, Ancona, G. Bagaloni, 1982, p. 13.

418.696 aventi diritto, pari all'1,92% della popolazione. Nel 1870, a unificazione territoriale compiuta, la media nazionale era dell'1,98%, così distribuita: Nord 2,1%; Centro e Sud 1,9%; Isole 1,8%. Nel 1879, alla vigilia dell'allargamento del 1882, si salirà a 621.896 elettori (2,22%). L'Italia era allora all'ultimo posto fra i paesi europei a regime rappresentativo: Francia 26,90%; Germania (Reichstag) 20,63%; Regno Unito (dopo il *Bill* del 1867) 8.80%[15]

L'elettorato italiano era determinato, nel silenzio dello statuto, da una legge del 1860 che ricalcava nelle grandi linee l'editto emanato nel Regno di Sardegna nel 1848, subito dopo la concessione dello statuto[16]. Per essere elettori occorreva, anzitutto, avere 25 anni e saper leggere e scrivere (gli analfabeti erano nel 1861 il 78,1% della popolazione, con punta massima del 91,2% nella Basilicata e minima del 57,4% nel Piemonte[17]). Soddisfatte queste due condizioni, il canale di accesso al voto era duplice. Il primo era di carattere censitario: pagamento di 40 lire di imposte dirette erariali, con specificazioni e aggiunte varie (ad esempio, per gli esercenti di arti, commerci ed industrie, si prendeva a base il valore locativo), che non è il caso qui di elencare. Il secondo canale guardava alla qualità personale: accademici, professori, membri delle camere di agricoltura industria e commercio, alti magistrati, alti ufficiali, alti impiegati civili dello Stato.

Norme siffatte rispecchiavano e insieme modellavano una classe dirigente basata soprattutto sulla proprietà terriera e, subordinatamente, sugli strati superiori dei ceti borghesi urbani. I principî teorici nei quali questo tipo di rappresentanza cercava la sua giustificazione – in opposizione al principio democratico «una testa, un voto» – contenevano in sé una contraddizione che avrebbe aperto la strada ai successivi ampliamenti del suffragio. Da una parte infatti il modello cui ci si riferiva era soprattutto quello, di tipo inglese, di un rapporto tra rappresentati e rappresentanti basato su una omogeneità sociale non egualitaria[18] : una specie di «oligarchia diretta», che assu-

---

[15] ISTAT, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, I, Roma, Failli, 1946, p. *70 e tav. 2-B.

[16] R.d. 17 dic. 1860, n. 4516 e r. editto 17 mar. 1848, n. 680.

[17] Cfr. G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e società dal 1876 al 1882. Atti del XLIX congresso di storia del Risorgimento italiano, Viterbo 30 set. – 5 ott. 1978*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1978, pp. 61-62. Le cifre riportate in SVIMEZ, *Un secolo di statistiche italiane. Nord e Sud 1861-1961*, Roma, SVIMEZ, 1961, p. 795, sono leggermente diverse (esse si riferiscono solo agli abitanti di sei anni e oltre): Italia 74,7%; Mezzogiorno continentale, non disaggregato, 86,3%; Piemonte e Liguria, non disaggregati, 54,2%.

[18] Per l'illustrazione di questo modello, che la pubblicistica italiana soleva chiamare «dottrinario» in contrapposizione a quello democratico, si veda R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 e il problema dell'allargamento del suffragio*, in *La trasformazione politica dell'Europa liberale, 1870-1890*, a cura di P. POMBENI, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 171-211 (poi in R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 151-206). È questo lo studio più recente e completo sulla riforma del 1882.

meva di rappresentare, mediante una rete di rapporti in misura più o meno ampia preborghese, anche gli esclusi dal voto. Dall'altra parte il criterio per l'ammissione all'elettorato attivo era individuato nel possesso di una adeguata capacità; e questo non solo per gli elettori, come abbiamo visto, in base alla qualità personale, ma anche per quelli in base al censo: il censo era infatti riconosciuto come indice di capacità. Questo secondo modo di vedere le cose era pienamente congruo all'individualismo borghese, dinamico e competitivo, per il quale più che essere la ricchezza a creare capacità, era la capacità a creare ricchezza; lo era meno alla rappresentanza intesa come espressione di gruppi resi socialmente compatti – questa era la presunzione – dai tradizionali vincoli di solidarietà e gerarchia[19]. Il criterio della capacità conteneva pertanto in sé una forza espansiva che a lungo andare, con l'evolversi, l'arricchirsi ed il modernizzarsi della società, avrebbe finito con l'incontrarsi con l'individualismo di origine democratica e avrebbe travolto i tratti, e le nostalgie, della rappresentanza da antico regime presenti nel suffragio ristretto, erede della concezione della libertà come privilegio. Chi possiede ha cura d'anime, aveva detto uno dei padri fondatori dell'unità italiana, il barone Bettino Ricasoli, il quale aveva coerentemente condotto i suoi contadini della Toscana a votare inquadrati *sì* nel plebiscito[20]. Era questo un modello che, come è stato scritto, incorporava nel censo (tipo e livello) le relazioni sociali[21]: secondo questo modello, per fare un esempio classico, i mezzadri toscani, ai quali il proprietario riformatore Sonnino voleva estendere il suffragio, avrebbero dovuto dare il loro voto ai proprietari, sanzionando così politicamente la loro egemonia sociale.

Il buon funzionamento di questo modello era disturbato anche da altri fattori. Il primo, più difficile da cogliere con precisione, stava nel fatto che la cultura individualistica, di origine illuminista, si scontrava, ma insieme si intrecciava, con quella populistica di origine romantica. Quest'ultima, se pur avrebbe portato contributi non indifferenti alla critica al parlamentarismo e alla democrazia, non poteva facilmente accettare che nel corpo vivente del popolo venisse operata una discriminazione di tanto rilievo come l'esclu-

---

[19] Una dicotomia di questa natura mi pare che venga espressa da S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 184, quando contrappone, nel conflitto tra conservatori e liberali, «il riconoscimento dello status per *ascrizione e legami di parentela*» alla «rivendicazione di status per *realizzazione e intraprendenza*».

[20] Si rinvia in proposito a F. CHABOD, *Recensione* ai voll. III e IV dei *Carteggi di Bettino Ricasoli*, a cura di S. CAMERANI – M. NOBILI, Roma, Istituto per l'età moderna e contemporanea, 1945 e 1947, in «Rivista storica italiana», LV (1948), pp. 292-301, e a C. PISCHEDDA, *Appunti ricasoliani 1853-1859*, in «Rivista storica italiana», LXVIII (1956), pp. 37-81 (poi in ID., *Problemi dell'unificazione italiana*, Modena, Mucchi, 1963, pp. 271-321).

[21] Cfr. R. ROMANELLI, *Alla ricerca del corpo elettorale* ... cit., p. 185.

sione dal voto. O tutti o nessuno, avrebbe potuto essere il motto più consono a quella cultura.

Il secondo fattore stava nel fatto che i moderati italiani, come i loro omologhi europei, avevano respinto con fermezza quello che dal conte di Cavour era stato definito un sistema nefasto, «condannato, qual sistema pernicioso e funesto, da tutti i pubblicisti illuminati», il sistema cioè del mandato imperativo[22]. Burke lo aveva nel 1774 teorizzato in un suo celebre discorso agli elettori del collegio di Bristol[23]. Questo atteggiamento, rivendicato in nome della libertà di coscienza del deputato, aveva, com'è noto, una faccia rivolta contro *l'ancien régime*, un'altra faccia rivolta contro il giacobinismo e la democrazia diretta (pur evocata nel ricorso ai plebisciti). Il deputato, secondo questo punto di vista, rappresentava la nazione nella sua interezza, non il proprio collegio. Solo questo lo autorizzava a sentirsi investito di quella missione di pedagogia nazionale che nobilitò il ristretto ceto dirigente della Destra storica. I legami «organici» con gli elettori, che il modello di tipo inglese sembrava postulare, dovevano dunque, se condotti alle loro ultime conseguenze, essere in via di principio negati in nome del trasferimento della sovranità dal popolo alla assemblea che lo rappresentava. Ciò contribuisce a spiegare le ricorrenti ed opposte accuse rivolte al parlamento italiano, di essere separato, come tutto il «paese legale», dal «paese reale»[24] e insieme di essere succube di interessi particolari nella forma, soprattutto, del clientelismo[25]. Contribuisce anche a spiegare perché la via italiana al suffragio universale stia in qualche modo in mezzo tra quella inglese e quella francese, ove si intenda la prima come un pragmatico e progressivo sommarsi di un pezzo di elettorato ad un altro pezzo, sino a coprire il tutto, e la seconda come il riadeguamento della realtà effettuale ad una affermazione originaria e rivoluzionaria di universalità, poi mitigata e contraddetta. In Italia la limitazione del suffragio veniva il più delle volte argomentata difensivamente: da una parte non veniva smentito il valore del principio universale, comunque motivato (e l'omaggio ad esso prestato, sia in quanto sincero sia in quanto di maniera, operava come elemento dinamico del sistema), dall'altra si invocavano le ragioni della opportunità.

Il quadro finora sommariamente abbozzato andrebbe completato con un esame comparativo tra elettorato politico ed elettorato amministrativo. Quest'ultimo era in Italia disciplinato dalla legge sull'amministrazione comu-

---

[22] Si veda l'articolo *La legge elettorale*, citato a n. 1.

[23] La parte centrale della sua argomentazione è riportata in *La rappresentazione politica. Antologia*, a cura di D. FISICHELLA, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 65-68.

[24] La contrapposizione tra paese reale e paese legale fu messa in circolo ad opera del conte Stefano Jacini, lombardo, «conservatore rurale della nuova Italia», come lo definirà il suo nipote, e biografo (cfr. il volume stampato a Bari nel 1926).

[25] Come esempio di recente approccio politologico a questo problema, cfr. L. GRAZIANO, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano, Angeli, 1980.

nale e provinciale, il cui testo principale fu emanato nel 1865[26]. Anche per l'elettorato amministrativo vigeva il criterio censitario congiunto a quello per qualità personale. Il censo richiesto era però più basso (da 5 a 25 lire di imposte dirette secondo la popolazione dei singoli comuni), venivano in esso conteggiate anche le imposte comunali, e veniva inoltre preso in considerazione, anche in questo caso, un complesso sistema di valutazione di canoni, affitti, enfiteusi, ecc. Il numero complessivo degli elettori amministrativi era ovviamente superiore a quello degli elettori politici, per quanto la cifra globale copra in questo caso una varietà di situazioni locali ancora maggiore che nel caso dell'elettorato politico. Comunque, nel 1870 si aveva una media nazionale di elettori rispetto, alla popolazione, del 4,7%, così distribuita: Nord 6,2%, Centro 4,1%, Sud 3,2%, Isole 2,9%[27]. Soprattutto dunque nel Nord l'elettorato amministrativo, specie quello urbano, costituiva, come è stato scritto[28], una «riserva» di qualche consistenza, rispetto a quello politico: circostanza confermata dal fatto che il Nord ospitava, sempre nel 1870, il 60% degli elettori amministrativi di tutto il regno ma solo il 47,7% di quelli politici e che, dopo l'allargamento del suffragio sia politico (1882) che amministrativo (1889), la prima percentuale scese al 54%[29].

Va aggiunto che l'ampliamento del suffragio politico precedette nel 1882 quello del suffragio amministrativo – Depretis, ha ricordato Carocci, cauto nell'allargare il suffragio politico, lo era ancor più per quello amministrativo[30] – e che nel 1912 l'ulteriore e più largo ampliamento, concepito per le elezioni politiche, fu contestualmente esteso a quelle amministrative[31]. Questo fatto sembra confermare l'osservazione, avanzata in sede comparativa, che «la resistenza all'egualitarismo elettorale è stata generalmente più forte a livello di governo locale, piuttosto che a livello nazionale o federale»[32].

Il confronto tra i due elettorati non può naturalmente esaurirsi nell'accostamento di alcune cifre globali. Esso andrebbe inquadrato in tutto il problema del rapporto tra centro e periferia, che non è mio compito affronta-

---

[26] Allegato A alla legge di unificazione amministrativa 20 mar. 1865, n. 2248.

[27] ISTAT, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, II, Roma, Failli, 1947, tav. 52-B e pp. *157-158.

[28] Cfr. G. PROCACCI, *Le elezioni del 1874 e l'opposizione meridionale*, Milano, Feltrinelli, 1956, p. 59.

[29] ISTAT, *Compendio delle statistiche elettorali* ... cit., I, tav. 2-C e II, p. *157.

[30] Cfr. G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino, Einaudi, 1956, p. 86.

[31] Si veda il T.U. del 10 feb. 1889, n. 5921 e l'art. 13 della l. 30 giu. 1912, n. 665. Il T.U. del 1889 è stato considerato come tipico della «sociologia politica del suffragio allargato, quella, per intenderci, del periodo 1889-1911» (cfr. L. CAFAGNA, *Il blocco laico nel 1907 fra realtà nazionale e realtà romana*, in *Roma nell'età giolittiana: l'amministrazione Nathan. Atti del convegno di studi, Roma 28-30 mag. 1984*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1986, p. 52).

[32] Cfr. S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti* ... cit., p. 237.

re. Va tuttavia ricordato che nella pubblicistica italiana ottocentesca i corpi locali (comune e provincia) venivano in genere considerati come consorzi di interessi, da affidare alle cure dei maggiori interessati, cioè, nell'Italia dei primi decenni postunitari, soprattutto dei proprietari fondiari (è evidente il mutamento che avverrà, ad esempio, con il progredire della municipalizzazione dei pubblici servizi, sanzionata da una legge dell'età giolittiana[33]). Questo modo di vedere veniva giustificato dottrinariamente con la distinzione tra la politica, che sola aveva valore generale (è evidente il nesso con il divieto del mandato imperativo) e la amministrazione; e, storicamente, con la necessità che il ristretto ceto dirigente nazionale aveva avvertito di non creare in periferia contrappesi politici al potere centrale. La distinzione di principio nascondeva in realtà continuità, contiguità e mediazioni sulle quali la storiografia italiana ha cominciato da poco a prestare la necessaria attenzione analitica. Qui possiamo limitarci a ricordare, come caso esemplare, che Giovanni Giolitti fu membro dal 1885 e presidente dal 1905 al 1925 della deputazione provinciale di Cuneo. Questi caratteri attribuiti alla rappresentanza amministrativa sono ben visibili nelle risposte date a un'inchiesta promossa nel 1869 dal ministro dell'interno, Girolamo Cantelli, sulla opportunità di un allargamento del suffragio amministrativo: prefetti e deputazioni provinciali risposero in grande maggioranza di essere contrari, e alcuni espressero il giudizio che l'elettorato fosse già fin troppo esteso[34].

La differenza tra voto politico e voto amministrativo risulta con particolare evidenza nella questione del suffragio femminile[35]. Era infatti difficile escludere del tutto le donne proprietarie dalla rappresentanza di una proprietà alla quale erano sicuramente «interessate»: e infatti, in quanto vedove e madri di figli minorenni, le donne ebbero un parziale accesso al voto amministrativo, in forme che, come è stato osservato, conducevano «a indebolire il principio stesso della personalità del voto»[36]. La personalità del voto, propria della manifestazione di volontà politica, discendeva infatti dalla figura del cittadino, che non si riteneva potesse pienamente incarnarsi nella donna[37]. Di fatto, per fare alcuni esempi, della concessione del pieno voto amministrati-

---

[33] Legge 29 mar. 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni: vengono elencate diciannove categorie di servizi.

[34] L'inchiesta è illustrata da R. ROMANELLI, *Autogoverno, funzioni pubbliche, classi dirigenti locali. Un'indagine del 1869*, in «Passato e presente», 1983, 4, pp. 35-83 (poi in *Il comando impossibile* ... cit., pp. 77-150). Si confronti la posizione di Depretis sopra ricordata.

[35] Si vedano al riguardo i due recenti saggi di M. BIGARAN, *Progetti e dibattiti parlamentari sul suffragio femminile da Peruzzi a Giolitti* e *Il voto alle donne in Italia dal 1912 al fascismo*, in «Rivista di storia contemporanea», XIV (1985), pp. 50-82 e XVI (1987), pp. 240-265.

[36] Cfr. R. ROMANELLI, *Autogoverno, funzioni pubbliche* ... cit., p. 47.

[37] Cfr. al riguardo M. SALVATI, *La storia delle donne può essere anche storia istituzionale?*, in «Rivista di storia contemporanea», XIV (1985), pp. 1-8.

vo alle donne parlò il *leader* della Sinistra storica, Agostino Depretis, nel discorso pronunciato a Stradella alla vigilia della sua ascesa al potere nel 1876; la concessione, accettata dalla commissione parlamentare che esaminò la già ricordata legge del 1889, fu respinta dal presidente del Consiglio Francesco Crispi, che non negò «il diritto naturale» ma contestò «la convenienza e la opportunità»; della questione discusse per ben quattro anni, senza costrutto, una commissione nominata da Giolitti nel 1907. Alla fine sarà il governo fascista a concedere il voto amministrativo alle donne, peraltro alla immediata vigilia (1926) della sua soppressione per tutti, uomini e donne[38].

2. Un primo allargamento del suffragio politico si ebbe con una legge del 1882, abbinata ad un'altra che introdusse lo scrutinio di lista[39]. Gli elettori salirono dal 2,2% del 1880 al 6,9% del 1882; nelle grandi partizioni geografiche del paese le percentuali furono: Nord 8,2%; Centro 6,7%; Sud 5,5%; Isole 5,4%[40]. Più ancora che questo aumento, notevole ma non sconvolgente, sono per noi importanti i criteri cui si ispirò la nuova legge (e debbo tralasciare ogni considerazione sui nessi dell'allargamento del suffragio con l'aumentata richiesta di risorse da parte del centro e di servizi da parte della periferia, così come con la spinta al trasformismo che ne fu una delle conseguenze[41]). Innanzitutto l'età richiesta per essere elettore veniva abbassata dai 25 ai 21 anni. Era poi mantenuto il doppio tradizionale canale di accesso: da una parte il censo, peraltro più che dimezzato a lire 19,80 di imposte dirette erariali e provinciali (ma non comunali), allo scopo di favorire, su pressioni della Destra, i ceti rurali[42], e integrato con norme sugli affitti, atte queste a favorire soprattutto i ceti industriali, artigianali e commerciali urbani; dall'altra parte la qualità personale. Ma veniva introdotto anche un terzo canale: diventavano elettori (art. 2) «tutti coloro che provino d'aver sostenuto con buon esito» gli esami finali del corso elementare obbligatorio. Questa era una innovazione di grande rilievo perché affidava l'incremento del corpo elettorale non solo alla dinamica della ricchezza ma anche a quella dell'istruzione. Mentre però l'incremento della privata ricchezza dipendeva solo indirettamente dal comportamento dello Stato, che poteva renderlo elettoralmente rilevante con la pressione fiscale diretta, quel-

---

[38] Si veda su tutto ciò M. BIGARAN, *Progetti e dibattiti* e *Il voto alle donne* entrambi citati a n. 35.

[39] Leggi 22 gen. e 7 mag. 1882, nn. 593 e 725, coordinate poi nel T.U. 24 set. dello stesso anno, n. 999. Il ritorno al collegio uninominale fu sancito dalla legge 5 mag. 1891, n. 210.

[40] Cfr. ISTAT, *Compendio delle statistiche* ... cit., I, tav. 2.

[41] Su quest'ultimo punto cfr. G. CAROCCI, *Agostino Depretis* ... cit., soprattutto il cap. V, *Verso il trasformismo*.

[42] Cfr. F. CHABOD, *Storia della politica estera* ... cit., pp. 358-360 e G. CAROCCI, *Agostino Depretis* ... cit., p. 260.

lo della istruzione discendeva direttamente dall'opera dello Stato. E se era poco credibile che tutti diventassero ricchi (se lo fossero diventati, avrebbero annullato le ragioni stesse del sistema censitario), tutti potevano invece istruirsi e diventare così «capaci». La obbligatorietà dell'istruzione elementare, già affermata con la legge Casati del 1859, era stata ribadita dalla legge Coppino, che la Sinistra parlamentare aveva fatto approvare nel 1877 non senza timori dei moderati e aspre opposizioni dei clericali[43].

Era comunque evidente che i ceti inferiori urbani, i primi ad alfabetizzarsi, erano favoriti dalla legge del 1882 rispetto a quelli rurali[44]. Ma, in prospettiva, poteva dirsi che fosse stato introdotto un «suffragio universale graduale».

Le cose tuttavia non andranno in questa direzione. Già il legislatore del 1882 aveva ritenuto necessario introdurre una norma transitoria (art. 99) secondo la quale «innanzi all'attuazione della legge sull'obbligo dell'istruzione» sarebbe stato sufficiente il superamento dell'esame della seconda classe elementare. E non basta: nei primi due anni di vigenza della nuova legge era previsto (art. 100) che sarebbe stato sufficiente scrivere e firmare davanti a un notaio e a tre testimoni la domanda di iscrizione nelle liste. Lo Stato aveva cioè legato il diritto elettorale all'assunzione, da parte propria, di un obbligo che esso stesso sapeva di non aver saputo assolvere in passato (nel 1881-1882 i fanciulli tra i 6 ed i 12 anni iscritti alle scuole elementari erano solo il 50,5%[45]) e che dubitava di poter, anche in futuro, assolvere in tempi ragionevoli. A coloro che, nel 1912, osteggeranno la concessione del voto agli analfabeti, in base alla considerazione che bastava la legge del 1882, combinata con quella Coppino, per giungere alla universalità del suffragio, il deputato Scialoja rispose che, se questo non era ancora avvenuto, lo si doveva ad «un peccato di omissione dello Stato», il quale non poteva decentemente far ricadere sulle vittime la conseguenza di quella sua colpa[46].

---

[43] La rivista dei gesuiti, «Civiltà cattolica», scrisse nel 1876, ad esempio, che l'istruzione obbligatoria era «una restrizione della libertà naturale che Dio ha dato all'uomo»: per questa citazione, e per l'esame della legge Coppino e dei suoi effetti a breve termine, si veda G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria* ... cit. (la citazione sopra riportata è a p. 86).

[44] Si vedano, in particolare, i dati illustrati da R. ROMANELLI, *Alla ricerca* ... cit., pp. 199-200; *ibid.*, a p. 205, la ripartizione degli elettori, nelle liste posteriori al 1882, secondo le categorie stabilite dalla nuova legge.

[45] Cfr. G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria* ... cit., p. 93. Dall'anno di approvazione della legge Coppino al 1882 gli alunni maschi delle scuole elementari erano addirittura diminuiti da 1.080.000 a 1.075.000, dopo aver toccato la punta minima di 1.054.000 nel 1881. Paradossalmente per un sistema elettorale che escludeva le donne, la legge Coppino, come prefabbricatrice di capacità elettorale, aveva funzionato in quegli anni solo a favore delle donne: nelle scuole elementari la loro presenza passò infatti dalle 923.000 alunne del 1877 alle 962.000 del 1882 (ISTAT, *Sommario di statistiche storiche italiane. 1861-1955*, Roma, Ist. poligrafico dello Stato, 1958, tav. 27).

[46] Cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., p. 1132.

Di fatto, tra il 1882 ed il 1892 l'elettorato crebbe dal 6,9% al 9,4%. Gli iscritti alle scuole elementari ebbero in quel torno di tempo solo un lieve incremento, ovviamente senza conseguenze immediate nell'accesso al suffragio (nel 1884-85 erano passati, sempre per le classi di età dai 6 ai 12 anni, al 53,4%[47]), cosicché l'aumento è da attribuire «quasi per intero alla larga tolleranza usata in molte zone per le iscrizioni su domanda autografa», in virtù del ricordato art. 100[48]. Il primo ministro Crispi ordinò nel 1894, soprattutto per fini antisocialisti, una drastica revisione delle liste[49]. Gli elettori ridiscesero al 6,7%, né mai nelle elezioni seguite fino alla riforma del 1912 tornarono al livello del 1892 (nel 1909 erano l'8,3%[50]). Ma la vicenda intorno all'art. 100 aveva assunto un significato così rilevante che un dirigente di spicco come Ivanoe Bonomi, nell'ambito degli espedienti escogitati dal partito socialista per sottrarsi ad una netta scelta in favore del suffragio universale (tornerò su questo punto), non saprà fare di meglio che chiedere il ripristino di quell'articolo[51].

Il rigore delle procedure elettorali, cui anche questa vicenda rimanda, costituisce una pista collaterale, ma tutt'altro che secondaria, nella ricostruzione dell'evolversi di un sistema elettorale. È stato lamentato che gli studi abbiano rivolto insufficiente attenzione, ad esempio, al problema della segretezza del voto, la cui crescente tutela accompagna l'ampliarsi del suffragio e personalizza sempre di più la scelta elettorale, sottraendola non solo all'influenza dei superiori, ma anche a quella dei pari, in quanto svincola, almeno momentaneamente, il votante dai legami solidaristici con la comunità, il gruppo, la classe[52]. In altre parole la figura del cittadino, sotto il profilo della espressione del voto, cresce e si consolida più attraverso il rigore delle procedure che con l'appello alla chiara e pubblica assunzione delle proprie responsabilità politiche, cioè con il voto palese. Naturalmente questa è una considerazione che si ferma al livello normativo e non entra nella complessa problematica dei brogli, delle pressioni illecite, eccetera. Questo schema interpretativo si applica bene all'Italia, nel senso che man mano che si passa dalla legge del 1860 a quella del 1882 e poi a quella del 1912, la regolamentazione delle operazioni di voto diventa più rigida e precisa. Se, ad

---

[47] Cfr. G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria* ... cit., p. 93. In cifre assolute, nel 1885 gli alunni delle scuole elementari erano 1.194.000 maschi e 1.059.000 femmine (cfr. ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Sommario delle statistiche* ... cit., tav. 27).

[48] Cfr. R. ROMANELLI, *Alla ricerca* ... cit., p. 205.

[49] Legge 11 lug. 1894, n. 286.

[50] Cfr. ISTAT, *Compendio delle statistiche* ... cit., I, tav. 2.

[51] Si vedano le pungenti critiche rivolte a questa «soluzione barocca e disonesta» da G. SALVEMINI, *Il suffragio universale e le riforme*, in «Critica sociale», 1 gen. 1906; *Che fare?*, *ibid.*, 1 gen. 1911; *Il socialista che si contenta* [Bonomi], *ibid.*, 1 mar. 1911 (ora in G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione meridionale 1896-1905*, Torino, Einaudi, 1958, pp. 229-237; 350-361; 379-392).

[52] Cfr. S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti* ... cit., pp. 76-81, 238-241.

esempio, nel 1860 (come già secondo la legge sarda del 1848) il voto veniva espresso su un semplice «bollettino spiegato» consegnato dal presidente del seggio, nel 1882 la scheda è un foglio di carta bianca timbrato e firmato dall'ufficio del seggio, e nel 1912 la concessione del voto agli analfabeti rende indispensabile la busta di Stato entro cui va introdotta una delle schede stampate con contrassegno chiaramente riconoscibile. Così anche per il luogo materiale di compilazione della scheda: nel 1848 e nel 1860 ci si contenta di chiedere che «la tavola a cui siede l'elettore scrivendo il voto *sia* separata da quella dell'ufficio»; nel 1882 si precisa che detta tavola «deve essere collocata in modo da assicurare il segreto del voto»; nel 1912 si istituisce la cabina di voto. Considerazioni analoghe possono farsi per la procedura di iscrizione nelle liste. La legge del 1860, come già quella sarda del 1848, richiedeva la domanda da parte di coloro i quali ritenessero di aver diritto; ma attribuiva ai comuni la *facoltà* di iscrivere d'ufficio anche coloro dei quali fosse «notorio» che possedessero i requisiti necessari (si consideri la comune radice di «notorio» e di «notabile»). La legge del 1882 fa a sua volta innanzitutto appello all'iniziativa degli interessati, ma aggiunge per i comuni il *dovere* di iscrivere d'ufficio i negligenti «quando abbia verificato che riunissero i requisiti per essere elettori». Questo dovere fu ribadito dalla già ricordata legge del 1894, che ordinava la revisione delle liste. Infine, la riforma del 1912, sempre in connessione col voto agli analfabeti, invertì la procedura: iscrizione d'ufficio e domanda per chi si ritenesse indebitamente escluso.

È evidente il nesso tra l'evoluzione sopra per sommi capi tratteggiata e il fenomeno dell'astensionismo. Alcuni autori, parlando in termini generali, hanno sottolineato questo nesso, ritenendolo, fin troppo, di importanza primaria[53]. Nell'Italia liberale l'astensionismo fu sempre molto elevato. Nella elezione del primo parlamento nazionale, nel 1861, votò solo il 57,2% degli aventi diritto (percentuale ben più bassa che nei plebisciti); nel 1870 si raggiunse, con il 45,5%, la punta inferiore; nelle ultime elezioni con il suffragio ristretto, nel 1880, votò il 59,4%. Le prime elezioni col suffragio allargato fecero salire i votanti, nel 1882, appena al 60,7%; la percentuale ridiscese poi ad un minimo del 53,7 nel 1890 e risalì ad un massimo del 65 nel 1909, quando si svolsero le ultime elezioni fatte secondo la legge del 1882. La concessione del suffragio quasi universale fece addirittura ridiscendere questa percentuale. Le elezioni del 1913 videro infatti affluire alle urne soltanto il 60,4% degli elettori. Quando poi nel dopoguerra il suffragio maschile divenne, nel 1918, davvero universale, i votanti, nel pieno delle tensioni sociali che diedero vita al «biennio rosso», scesero ancora: nel 1919 furono

[53] *Ibid.*, p. 58 e gli autori citati da A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Milano, Bompiani, 1982, p. 166, n. 17.

il 56,6% e risalirono nel 1921 appena al 58,4%. Solo con le elezioni plebiscitarie fasciste del 1929 e del 1934 si raggiungeranno percentuali di votanti dell'89,9 e del 96,5: quote attorno alle quali si attesteranno poi tutte le libere elezioni del secondo dopoguerra[54].

È difficile valutare pienamente un andamento sul quale poco, a prima vista, sembrano influire sia le mutate dimensioni del corpo elettorale, sia la generale evoluzione della società italiana. Così, se quella che sopra ho chiamato «oligarchia diretta», garantendo a priori i ceti elevati, potrebbe sembrare rendesse molto bassa «l'efficienza marginale del singolo voto»[55], all'altro estremo dell'arco cronologico da noi considerato le urne del 1919 e del 1921 potrebbero sembrare poco frequentate a causa della sfiducia che i grandi problemi che agitavano il paese fossero risolvibili col metodo elettorale. Mancano purtroppo in Italia i necessari studi analitici, che soli potrebbero fornire la base di un discorso opportunamente articolato. Posso qui soltanto ricordare che lo scarso afflusso alle urne fu arma di battaglia sia pro che contro l'allargamento del suffragio. Nella discussione parlamentare sulla riforma del 1882 il deputato Bruno Chimirri sostenne ad esempio che, se tutti coloro che ne avevano diritto secondo la legge del 1860 avessero votato, non ci sarebbe stato bisogno di andare in cerca di nuovi elettori[56]. La risposta che davano i fautori dell'allargamento si può compendiare nella fiducia, che i fatti rivelarono troppo generosa, che all'aumento degli aventi diritto, portatori di interessi e di aspirazioni largamente diffusi, avrebbe necessariamente corrisposto l'aumento del tasso di partecipazione. Anche l'aumento della conflittualità politica avrebbe, secondo questa previsione, dovuto contribuire a mobilitare quegli elettori che la ristrettezza del suffragio poneva al riparo da sorprese: ma abbiamo testè visto che anche questa previsione, almeno fino all'avvento del fascismo, non si verificò.

Da un primo esame comparato con gli altri paesi europei si sarebbe indotti a dire che la causa della scarsa partecipazione elettorale italiana

---

[54] Per tutte le percentuali indicate, si veda ISTAT, *Compendio delle statistiche* ... cit., I, tav. 1.

[55] Questa espressione è usata da Hirschman che, in polemica con Mancur Olson, giustamente la contesta come spiegazione generalizzabile dell'astensionismo: cfr. A.O. HIRSCHMAN, *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 85-86.

[56] Atti parlamentari [d'ora in poi AP], *Camera dei deputati*, legislatura XIV, I sessione, *Discussioni*, tornata del 9 giu. 1881, pp. 5952-5953. Chimirri attirava in particolare l'attenzione sul fatto che, a monte dell'astensione, non tutti coloro cui la legge del 1860 riconosceva la qualità di elettore si curavano di farsi iscrivere nelle liste, tanto che su 1.132.650 cittadini che, secondo i suoi calcoli, pagavano l'imposta sufficiente, solo 502.000 figuravano nelle liste.

sia da ricercare soprattutto in Italia, paese nel quale agiva fra l'altro con notevole rilievo l'astensionismo ufficialmente predicato dalla gerarchia cattolica (ma né il patto Gentiloni né la comparsa del partito popolare italiano modificarono, come abbiamo visto, la situazione). In contesti assai diversi, solo la Svezia, fra il 1908 ed il 1921 ebbe analoghi bassi valori di partecipazione, oscillanti fra il 54,2% e il 61,3%, e anch'essi in flessione dopo gli allargamenti del corpo elettorale, che nel 1921 incluse anche le donne. Possiamo limitarci al confronto con la Francia e con la Germania. In Francia le elezioni a suffragio universale del 1848 videro la partecipazione dell'83,6% degli aventi diritto, più alta, sia pure di poco, di quella avutasi nel plebiscito bonapartista dell'8 maggio 1870 (che fu dell'82,1%), mentre poi, fino al 1936, si oscillò da un minimo del 68,6% del 1881 a un massimo dell'84,4% del 1936 (che è anche anno di grande tensione politica). In Germania le elezioni a suffragio universale per il Reichstag videro una partecipazione crescente dal 51,1% del 1871 all'84,5% del 1912. Per l'assemblea costituente del 1919, quando votarono anche le donne, la percentuale fu dell'82,6[57].

3. Il 18 marzo 1911 Giolitti dichiarò solennemente alla Camera dei deputati:

«Io credo che, al giorno d'oggi, sia indeclinabile un ampliamento del suffragio. Dopo vent'anni dall'ultima legge elettorale, una grande rivoluzione sociale è avvenuta in Italia, la quale produsse un grande progresso nelle condizioni economiche, intellettuali e morali delle classi popolari. A questo progresso, secondo me, corrisponde il diritto ad una più diretta partecipazione nella vita politica del Paese»[58].

Con queste parole, e le altre poche che seguirono, Giolitti scavalcò e fece cadere il ministero Luzzatti, che si stava arrabattando nel tentativo di far passare una riforma elettorale di limitate proporzioni, nella quale era stata incautamente inserita anche la trasformazione del Senato, di esclusiva nomina regia a norma dello statuto del 1848, in assemblea parzialmente elettiva. Come disse sempre in quell'occasione Giolitti, riprendendo le parole del deputato repubblicano Salvatore Barzilai, le leggi elettorali «non si possono votare per acconto. Quando si affronta il più grave dei problemi che un Parlamento possa affrontare, si ha il dovere di risolverlo a fondo». La stessa Camera che osteggiava la modesta proposta di Luzzatti applaudì a grande maggioranza Giolitti e lo riportò al governo. Il dado era tratto; e in pochi mesi fu approvata, il 25 maggio 1912, la legge che abbiamo avuto più

[57] Per i dati relativi ai paesi europei, si veda ISTAT, *Compendio delle statistiche* ... cit., II, p. 173 e seguenti.

[58] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 18 mar. 1911, p. 13558.

volte occasione di ricordare: a scrutinio segreto, votarono a favore 284 deputati, contro 62[59].

Il punto centrale della riforma stava nel fatto che essa abbatteva la barriera dell'analfabetismo. Venivano infatti ammessi al voto tutti indistintamente i maschi che avessero compiuto trent'anni, e quelli tra i 21 ed i 30 che avessero compiuto il servizio militare: nell'un caso come nell'altro, anche se analfabeti. Gli elettori passarono così da 2.930.473 a 8.443.205; in percentuale dall'8,3 della popolazione al 23,2 (Nord: 23,7; Centro: 24,3; Sud: 22,2; Isole: 22,3: è evidente il riequilibrio tra le grandi partizioni geografiche del paese)[60].

La giustificazione teorica di un così massiccio incremento non fu tuttavia quella dei «diritti dell'uomo e del cittadino»: perché si compisse questo passo era necessaria la grande guerra, dopo la quale tutti i maschi che avessero compiuto i 21 anni diventarono indistintamente elettori (e la percentuale sulla popolazione raggiunse il 27,3)[61]. La giustificazione si fondò ancora una volta sulla capacità: soltanto la presunzione che essa esistesse fu sganciata dall'istruzione, che stentava a tenere il passo (nel 1910 erano ancora analfabeti il 44% dei maschi maggiorenni[62]) e fu fatta discendere dalla esperienza di vita. Se nei risultati numerici il diritto «naturale» e la pratica del vivere venivano quasi a coincidere, la distinzione teorica restava di grande momento, e fu utilizzata da Giolitti come sostegno al suo pragmatico riformismo. Nel già ricordato discorso del 18 marzo 1911 Giolitti disse che non si doveva «dare facoltà agli ispettori scolastici di creare qualche elettore» in più (come prevedeva il progetto Luzzatti). E aggiunse: «Io non credo che un esame sulla facilità di maneggiare le 24 lettere dell'alfabeto debba costituire il criterio per decidere se un uomo ha attitudine per giudicare delle grandi questioni che interessano le masse popolari». Nel presentare poi il suo nuovo ministero, Giolitti dirà esplicitamente che «la maturità della mente» si

---

[59] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 25 mag. 1912, p. 19875. Nel voto per il passaggio alla discussione del progetto di legge, per appello nominale, i *sì* erano stati 392, i *no* 6 (*ibid.*, tornata dell'11 mag. 1912, p. 19303). Poco meno trionfale era stata l'approvazione, sempre a scrutinio segreto, della legge del 1882: 217 *sì* e 63 *no* (AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, sessione I, *Discussioni*, tornata del 21 gen. 1882, p. 8379).

[60] ISTAT, *Compendio delle statistiche* ... cit., I, tav. 2.

[61] L. 16 dic. 1918, n. 1985, e ISTAT, *Compendio delle statistiche* ... cit., I, tav. 2.

[62] La loro presenza era molto più forte nelle campagne rispetto alla città e nel Sud e nelle Isole rispetto al Nord e al Centro: cfr. G. SALVEMINI, *Socialisti e suffragio universale*, relazione presentata al X congresso nazionale del partito socialista italiano, Milano 21-25 ott. 1910 (ora in G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione* ... cit., pp. 309-336). Secondo i dati riportati in SVIMEZ, *Un secolo di statistiche* ... cit., p. 795, nel 1911 gli analfabeti di 6 anni e oltre erano in Italia il 38% (Nord, 22%; Centro, 41%; Mezzogiorno, 59%; Isole, 58%).

acquista «o nella scuola educativa o con l'esperienza della vita»[63]. Alla obiezione che, concedendo loro il voto, gli analfabeti sarebbero stati privati della spinta ad alfabetizzarsi, fu risposto che, al contrario, essi sarebbero stati stimolati a farlo – «il suffragio universale è un grande strumento di educazione politica», scrisse Salvemini[64] – e avrebbero preteso dai deputati da loro eletti che l'istruzione obbligatoria diventasse finalmente una cosa seria.

Una privilegiata, formativa, esperienza di vita invocata nel dibattito parlamentare e pubblicistico fu quella dell'emigrazione: «vanno in America ciechi e ritornano veggenti», aveva detto Salvemini nel 1908[65]. Ma non tutti tornavano; cosicché è lecita l'ipotesi subordinata che l'emigrazione abbia operato anche come garanzia che «essendosi allontanato un gran numero di individui ribelli, presentava meno rischi l'allargamento del sistema alla maggioranza di chi rimaneva in patria»[66].

Non meno rilevante fu il ruolo riconosciuto al servizio militare, che la classe dirigente liberale aveva sempre considerato un momento decisivo del *national building* italiano, e che ora viene ufficialmente, e non solo retoricamente, riconosciuto come tale. Nello stesso spirito, la legge del 1918 concederà il voto anche ai combattenti fra i 18 ed i 21 anni: doveroso omaggio ai «giovanetti del '99» che «avevano salvato l'Italia sul Piave». Un fermo fautore della guerra di Libia, Sonnino, coerente col suo conservatorismo (imperialismo, dovremmo dire in questo caso) riformatore, aveva scritto già nel 1911 che «dopo questa guerra nessuno contesterà, spero, il diritto anche degli analfabeti di avere il voto politico. Se lo sono conquistato nelle trincee tripoline; nessuno chiedeva ai contadini meridionali, per mandarceli, se erano analfabeti o no»[67]. Il nesso fra servizio militare e suffragio veniva del resto da lontano: la costituzione termidoriana del 1795 aveva ad esempio stabilito (art. 9), contestualmente alla reintroduzione del suffragio censitorio, che «sont citoyens, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République».

Avere ispirato la legge al criterio di sommare capacità a capacità rese

---

[63] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 6 apr. 1911, p. 13572.

[64] Cfr. *Gli elettori analfabeti*, in «L'Unità», 4 mag. 1912 (ora in G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione* ... cit., p. 476).

[65] Intervento al X congresso nazionale del partito socialista, Firenze, 19-23 set. 1908 (in G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione* ... cit., p. 248).

[66] Cfr. A.O. HIRSCHAMN, *Lealtà, defezione* ... cit., p. 153, che rinvia a J.S. MAC DONALD, *Agricoltural Organisation, Migration and Labour Militancy in Rural Italy*, in «Economic History Review», XVI (1963-1964), pp. 61-75.

[67] Lettera a Salvemini del 1° dic. 1911, cit. in H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., p. 994.

necessario il mantenimento di tutte le norme del 1882, rispetto alle quali quelle del 1912 si presentarono tecnicamente come meri emendamenti. Il risultato fu a dir poco singolare. Gli analfabeti vennero a trovarsi affiancati agli elettori per qualità personale (accademici, professori, ecc.); e la complessa casistica sul censo e sull'istruzione elementare finì con l'essere riservata soltanto ai giovani tra i 21 ed i 30 anni, inabili o esentati dal servizio militare. Così, in quella che fu la legge 30 giugno 1912, n. 665, il solo articolo 1 conteneva le novità sostanziali; tutto il resto fu un lungo e complicato rinvio alla legge del 1882[68].

Va infine ricordato che la riforma del 1912 portò a maturazione un tema da tempo oggetto di accanite discussioni: quello della indennità parlamentare. Subito dopo la «rivoluzione parlamentare» del 18 marzo 1876, ad esempio, Crispi aveva senza successo proposto la corresponsione di una indennità ai deputati «per il tempo in cui il Parlamento funziona»[69]. L'indennità passò soltanto sotto la forma del rimborso spese perché, come disse Vittorio Emanuele Orlando, non doveva assolutamente assumere il carattere di «risarcimento di attività professionale»[70]. Ma proprio questo era il punto: accettare o respingere la tendenziale trasformazione del deputato in politico di professione, come possibile conseguenza dell'ingresso in parlamento di uomini dei ceti medi e bassi. Così, mentre il deputato repubblicano Mirabelli, che con altri propose l'indennità, la definì un principio che «assurge alle alte vette della civiltà e della moralità pubblica»[71], un altro deputato, Arlotta, disse spaventato che l'indennità serviva a «stimolare i più bassi desideri, invece che favorire le più alte aspirazioni»[72]. In realtà, l'indennità sanzionava la rottura del rapporto «organico», operante solo a favore degli alti ceti proprietari, fra rappresentanti e rappresentati, e favoriva l'affermarsi dei partiti come associazioni mediatrici fra i cittadini ed il parlamento.

È stato per molto tempo sostenuto che Giolitti avesse concesso il suffragio universale come compenso a sinistra della guerra di conquista della Libia, che egli si accingeva a fare per motivi di equilibrio diplomatico e per venire incontro alle crescenti richieste del giovane imperialismo italiano e, in particolare, del nazionalismo cattolico che univa l'ideale di ordine e conservazione sociale a quello di potenza e onore nazionale, nonché alla tutela dei forti interessi a Tripoli del Banco di Roma, legato alla finanza vatica-

---

[68] Il tutto fu contestualmente coordinato in un testo unico di 132 articoli, approvato con la legge n. 666 dello stesso 30 giu. 1912.

[69] Si veda l'appunto di Crispi, o da lui ispirato, fatto pervenire a Depretis, cit. in G. CAROCCI, *Agostino Depretis* ... cit., p. 70.

[70] Cit. in H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., p. 1142.

[71] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 25 mag. 1912, p. 19828.

[72] Dichiarazione di Arlotta nell'ufficio I della Camera (cit. in H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., p. 885).

na[73]. È stato però dimostrato che la decisione della guerra fu presa dopo quella dell'allargamento del suffragio[74]. Resta il fatto che Libia e suffragio universale, quale che sia la scala lungo la quale si dispongono cronologicamente le rispettive decisioni, si inseriscono in un'unica strategia politica giolittiana. Questa mirava a rafforzare un grande centro riformatore (versione nobile del trasformismo) e, mentre rendeva indispensabili i rapporti con i socialisti, consigliava in pari tempo di mantenere stretti legami con le destre laiche e cattoliche.

Di questo progetto - va ricordato – fece parte un terzo provvedimento, contrastatissimo, sul quale Giolitti ed il suo ministro d'agricoltura, industria e commercio, Francesco Saverio Nitti, si impegnarono a fondo: il monopolio statale delle assicurazioni sulla vita, adombrato in queste parole che Giolitti aveva pronunciato alla Camera presentando il suo ministero: «L'ampliamento del suffragio deve avere per conseguenza una più assidua cura degli interessi delle classi popolari, perfezionando e applicando più efficacemente le leggi sociali e quelle sulla cooperazione»[75]. Nel caso in questione si trattava di togliere dalle mani della speculazione privata un settore di attività lucroso e socialmente rilevante.

Se questo fu il contesto politico immediato che permise l'affermazione in Italia del suffragio universale, è tuttavia necessario per cercare di coglierne appieno il significato allargare il discorso almeno a due altri ordini di considerazioni.

Innanzitutto, poiché la ristretta classe dirigente liberale aveva tenuto fuori dall'area del potere i «neri» e i «rossi», il suffragio universale postulava la necessità di stabilire con essi nuovi rapporti. Certo, i «neri» non erano più gli intransigenti papalini nostalgici della restaurazione. I clericali si erano anzi venuti convincendo che proprio l'arma della scheda sarebbe stata per loro particolarmente efficace, come da tempo andavano sostenendo i fautori di un partito cattolico conservatore, basato appunto sul suffragio universale[76], e come si era cominciato a vedere nel 1904, quando il papa aveva, per paura dei rossi, tollerato la presenza dei cattolici alle urne. I cattolici, per di più, consapevoli come erano della loro capillare presenza nella società e fondamentalmente estranei al quadro teorico entro il quale trovava pieno significato il contrasto fra liberalismo e democrazia, potevano per-

---

[73] Su questo tema si veda L. GANAPINI, *Il nazionalismo cattolico. I cattolici e la politica estera in Italia dal 1871 al 1914*, Bari, Laterza, 1970.

[74] Cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., cap. IX, *Tripoli e la lotta per la revisione dell'indirizzo di politica interna.*

[75] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 6 apr. 1911, p. 13573.

[76] Cfr. al riguardo F. MAZZONIS, *Per la religione e per la patria. Enrico Cenni e i conservatori nazionali a Napoli e a Roma*, Palermo, Epos, 1984.

mettersi il lusso di giocare su due tavoli: quello dell'allargamento del suffragio e quello del carattere rappresentativo dei «corpi intermedi» (accennerò fra poco a questo problema).

Dal canto loro i «rossi» non erano più gli anarchici e i temuti petrolieri dell'epoca della prima Internazionale e della Comune, anche se la pratica riformista, prevalente nel gruppo parlamentare, nel sindacato e nelle amministrazioni locali, lasciava alla sua sinistra ampi spazi per rinascenti spinte di intransigenza, nelle forme del sindacalismo rivoluzionario e del massimalismo (proprio nel 1912, com'è noto, i riformisti saranno espulsi dal partito socialista, passato sotto la guida dei massimalisti).

Ma proprio questa crescente accettazione, di fatto, delle istituzioni dello Stato liberale da parte dei clericali e dei socialisti, lasciava prevedere che il sistema politico culminato con l'età giolittiana non avrebbe potuto, contrariamente alle speranze di Giolitti, assorbire facilmente la massiccia entrata in campo di tante nuove forze, per di più tra loro concorrenziali. «Lo stesso onorevole Giolitti», disse alla Camera Leonida Bissolati (e non soltanto per coprirsi a sinistra), «colla proposta del suffragio universale diventa il distruttore del *giolittismo*»[77]. Mantenere il collegio uninominale era evidentemente per Giolitti un contrappeso; ma anche esso verrà a cadere con l'introduzione nel 1919 della proporzionale[78]. Questa veniva richiesta da tempo in nome della rappresentanza delle minoranze[79]; e, paradossalmente, nella sua prima applicazione giocò proprio a favore dei liberali che, troppo presumendo di sé di fronte alla crescita dei partiti di massa, la avevano a lungo osteggiata.

Il conservatore Salandra, che era succeduto a Sonnino come capo dell'opposizione costituzionale a Giolitti, non vide dunque male quando ritenne che solo un rafforzamento unitario del «grande partito liberale» avrebbe potuto salvare la situazione: e con questo programma egli sostituì Giolitti al governo dopo le elezioni del 1913 (in occasione delle quali Giolitti era dovuto ricorrere all'aiuto dei cattolici mediante il «patto Gentiloni»)[80]. Ma Salandra sbagliò quando ritenne che portare l'Italia nella prima guerra mondiale avrebbe rafforzato il suo progetto. Sarà infatti proprio la guerra di massa ad affossare insieme il progetto Giolitti ed il progetto Salandra.

Per quanto riguarda i socialisti va aggiunto che essi, pur avendolo scritto sulle proprie bandiere, non si erano mai scaldati troppo per il suffragio

---

[77] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata dell'8 apr. 1911, p. 13713.

[78] L. 15 ago. 1919, n. 1401, coordinata poi nel T.U. approvato con r.d. 2 set. 1919, n. 1495.

[79] Cfr. M.S. PIRETTI, *La questione della rappresentanza* ... cit., *passim*.

[80] Su questa tematica, si veda B. VIGEZZI, *Da Giolitti a Salandra*, Firenze, Vallecchi, 1969.

universale, né maschile, né tantomeno, femminile. Ne fa simbolica fede uno scambio di battute avvenuto alla Camera fra Bissolati e Sonnino. Bissolati stava giustificando l'assenso socialista a Giolitti tornato al potere con il programma dell'allargamento del suffragio, e rivendicava alla «Estrema in tutti i suoi gruppi, per la sua stessa natura, per le sue tradizioni, per i contatti maggiori che ha con le masse» di essere stata «la vindice e l'assertrice maggiore del suffragio universale». Fu interrotto da Sonnino, di cui gli atti parlamentari non riportano le parole: ma il senso ne è facilmente intuibile. Bissolati replicò: «Voi siete un solitario, onorevole Sonnino!»: ma un quasi solitario era, dalla sua parte, anche Bissolati[81].

In primo luogo, i socialisti condividevano i timori dei liberali di un'affermazione dei neri. Come osservò Antonio Labriola nel 1903, «mentre i liberali si affannavano ad affermare la legittimità dello Stato laico, i preti, cambiata rotta, e con nuova tattica, si misero a rendere clericale la società»[82]. La grande opera pedagogica svolta dal partito socialista non usciva dalle città e da alcune aree bracciantili del Nord. Salvemini perciò non aveva torto quando rimproverava i socialisti che dovevano soltanto rimproverare se stessi se il pericolo clericale non era stato, nel Nord, sterilizzato. Per quanto riguardava infatti i contadini del Sud, Salvemini era sicuro che essi subissero ben poco l'influenza politica del clero (affermazione nelle grandi linee confermata dalla recente storiografia[83]); e, male che andasse, «in politica era sempre meglio dover essere ingannati che poter essere trascurati: chi è stato ingannato oggi non si lascerà ingannare di nuovo domani»[84].

La seconda motivazione dell'atteggiamento socialista si lega strettamente a questa prima, e fu a sua volta aspramente denunciata dai meridionalisti. La si può riassumere nella preminenza data dal partito socialista alla difesa degli interessi degli ancora ristretti nuclei di classe operaia settentrionale, trascurando il Mezzogiorno contadino. In verità – ma posso qui solo accennarvi – il rapporto tra socialismo e suffragio individuale, anche nella versione universale, non era propriamente facile, perché non era pacifico il rap-

---

[81] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata dell'8 apr. 1911, p. 13707.

[82] Cit. in L. CAFAGNA, *Il blocco laico nel 1907* ... cit., p. 43.

[83] Sul mancato rispetto, al Sud più assai che a Nord, del *non expedit*, cioè del divieto papale di partecipazione alle elezioni politiche, si veda lo studio pionieristico di F. FONZI, *I cattolici e la società italiana dopo l'Unità*, Roma, Studium, 1953. Sull'ipotesi che il patto Gentiloni funzionasse quasi esclusivamente al Nord e al Centro (al Sud Giolitti sapeva di non averne bisogno) si veda G. CAROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1961, p. 142. Si veda tuttavia il quadro diverso che, per una zona della Puglia, fornisce F. GRASSI, *Il tramonto dell'età giolittiana nel Salento*, Roma-Bari, s.e., 1973, cap. II.

[84] Si vedano le argomentazioni svolte nei suoi articoli del 1906, 1910, 1911, ristampati in G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione* ... cit., pp. 233-234, 325-327, 393-399 (la frase citata nel testo è a p. 398).

porto tra libertà (e volontà) individuale e libertà (e volontà) di gruppo e di classe, cementata dalla fraternità e dalla solidarietà. Mentre uno sciopero, per un operaio, significava «alzarsi in piedi, prendere finalmente la parola, sentirsi uomo, almeno per alcuni giorni»[85], questo senso di liberazione era presente in misura certo minore nell'atto di deporre una scheda nell'urna, pur essendo questo, nella sua astrattezza, un atto politicamente unificante. Nel discorso sopra ricordato, Bissolati, dopo aver denunciato con dolore le «discordie» e le «concorrenze fratricide» esistenti fra i lavoratori, espresse la fiducia che il suffragio universale avrebbe favorito la loro ricomposizione in quella «più alta e vasta unità» nella quale egli fermamente credeva[86]. Comunque, era evidente che, una volta posta concretamene in parlamento la questione da un governo borghese, i socialisti non potevano tirarsi indietro; e così infatti fu[87].

Il secondo ordine di considerazioni cui accennavo sopra si riferisce ai mutamenti culturali intervenuti, non solo in Italia[88], rispetto al concetto stesso di rappresentanza politica, a partire dagli ultimi anni dell'800, in connessione con le crescenti critiche al parlamentarismo. La concezione del voto come diritto soggettivo e «naturale», ma anche quella del voto come manifestazione di capacità connessa ad uno *status* socio-economico, era venuta evolvendo, soprattutto sotto l'influsso della prevalente scuola giuspubblicistica di ispirazione tedesca, in quella di «voto funzione», alla cui radice stava l'idea di un parlamento organo dello Stato più che espressione della società. Il deputato Bertolini, per esorcizzare il carattere democratico della riforma di Giolitti, sulla quale fu relatore alla Camera, disse che il voto non era «l'esercizio di quota parte di sovranità spettante ai cittadini dello Stato» ma, appunto, una funzione da regolare secondo il criterio «dell'utilità collettiva»[89]: e giudice di questa non poteva essere, secondo questo punto di vista, che lo Stato stesso.

L'Italia, *late comer* nel campo del suffragio universale, come in quello

---

[85] S. WEIL, *La condition ouvrière*, Paris, Gallimard, 1951, p. 169, cit. in G. GERMANI, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bologna, Il Mulino, 1975, p. 253. Cfr. una dichiarazione fatta nel 1913 dai ferrovieri inglesi: «per noi è più facile scioperare che votare» (riportata da V. FOA, *La Gerusalemme rimandata. Domande di oggi agli inglesi del primo Novecento*, Torino, Einaudi, 1985, p. 184).

[86] Discorso citato a n. 81, p. 13709.

[87] Per un esame comparato del comportamento socialista in Francia, Gran Bretagna, Germania, Scandinavia, si veda A. PRZEWORSKI – J. SPRAGUE, *Paper Stones. A History of electoral Socialism*, Chicago-London, s.e., 1986.

[88] Per le critiche, in Italia influenti, di matrice francese, si veda R. POZZI, *La critica al suffragio universale nel pensiero politico francese del secondo Ottocento*, in *Assemblee di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno. Atti del convegno internazionale, Perugia, 16-18 set. 1982*, in «Annali della facoltà di Scienze politiche», II (1982-1983), pp. 633-644.

[89] Cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., p. 1127.

dello sviluppo economico, arrivava dunque a questo traguardo quando esso aveva già generato la ricerca di contrappesi che ne sminuissero la temuta potenzialità eversiva[90]. È sintomatico che Luzzatti avesse introdotto nel suo progetto di riforma il voto obbligatorio, e che il *leader* dei cattolici in parlamento, il milanese Filippo Meda, lo riproponesse in sede di discussione della legge del 1912 «per integrare col concetto del "dovere" il diritto o la funzione elettorale del cittadino»[91]. Voto obbligatorio, voto familiare, voto plurimo sono infatti da considerare alcuni dei contrappesi sui quali maggiormente si discusse nei decenni a cavallo tra i due secoli, e si tornerà a discutere tra le due guerre. Del voto plurimo – che, com'è noto, fu introdotto in Belgio nel 1893 contestualmente al suffragio universale e restò in vigore fino al 1921 – il periodico dei cattolici conservatori nazionali aveva dato nel 1899 una definizione che giova trascrivere perché vi si ritrovano concentrati molti argomenti che ebbero larga circolazione non solo negli ambienti cattolici:

«Al suffragio universale fittizio, menzognero, inorganico, bisogna sostituire un suffragio organico. Un paese libero, dove il suffragio sia stato allargato una volta, non ha più la possibilità di restringerlo»

non più semplice diritto o semplice dovere, ma

«rapporto giuridico complesso, nel quale diritto e dovere sono insieme commisti. Il cittadino dello stato moderno (...) più che di vita individuale (...) vive di una moltitudine di piccole esistenze collettive»[92].

Al di là delle preferenze ideologiche, si trattava, come ha scritto Rokkan, del fenomeno (non ben previsto da Tocqueville) secondo cui «lo sviluppo verso l'eguaglianza formale poteva procedere di pari passo con la forte crescita di una rete diversificata di associazioni e di corporazioni»[93]. Questo fenomeno può essere di per sé segno di maggiore articolazione e di arricchimento della società. Io debbo qui limitarmi a ricordarne le possibili ricadute sul problema della rappresentanza politica. In Italia da un lato si ebbe

---

[90] Per una lucida e sintetica esposizione di questo fenomeno si veda H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 145-180 (Kelsen scriveva nel 1924).

[91] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 23 mag. 1912, p. 19732.

[92] Si veda l'articolo *Il voto plurimo*, a firma di CRITO (Leone Scolari), in «La Rassegna nazionale», CV (1899), citato in M.S. PIRETTI, *La questione della rappresentanza* ... cit., p. 41.

[93] Cfr. S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti* ... cit., p. 70.

un crescente ed aggressivo affermarsi di nuovi «interessi» incarnati in nuovi «corpi», generati dalla evoluzione stessa della società e da fenomeni quali la crisi agraria; dall'altra si ebbe il riciclaggio dei vecchi corpi, patrocinati soprattutto dal pensiero politico cattolico, e la coltivazione delle mai sopite nostalgie per quegli elementi di «organicità» che erano presenti nel suffragio censitario (ma che non vanno confusi con l'organicismo dei tempi nuovi). Questi interessi e corpi, nuovi e tradizionali, cominciarono a bussare con insistenza via via maggiore alle porte della rappresentanza politica[94], senza troppo curarsi di offrire garanzie sulla propria interna democraticità[95]. Si aggiunga che il regime liberale non aveva mai eliminato – anzi in qualche misura si era sforzato di potenziare – canali di espressione degli interessi collaterali al circuito elettori-deputati-governo, e a quello, altrettanto importante, dei corpi locali a base territoriale. Mi riferisco ad organismi quali i comizi agrari, le Camere di commercio, industria e agricoltura, i Consigli superiori istituiti presso vari ministeri[96]. Si aggiunga ancora la tendenza a «prevenire le organizzazioni a base di classe con le organizzazioni a base di interessi»[97].

Dobbiamo dunque concludere che il suffragio universale arrivò in Italia quando non aveva più alcun pregnante significato, quando i tempi avrebbero richiesto ben altro? Una simile conclusione sarebbe errata. Al di sotto, o al di sopra, dello «spirito dei tempi» che aggressivamene esigeva un superamento della rappresentanza di tipo individuale/parlamentare – uno spirito così ben dotato da portare in Italia un contributo sostanziale ai venti anni di fascismo – agiva, su un'onda più lunga, uno «spirito» per il quale il suffragio universale si presentava con la forza della ineludibile necessità. Questo «spirito», incarnandosi in Giovanni Giolitti, si fece beffe dei deputati che, per osteggiare la riforma Luzzatti, avevano rilanciato con proposte più radi-

---

[94] Il progetto elaborato dal giurista Arcoleo per la riforma del Senato, in concomitanza con la già ricordata proposta Luzzatti, prevedeva ad esempio che le categorie entro le quali il re, a norma dello statuto, era tenuto a scegliere i senatori, venissero intese come categorie raggruppanti interessi economici e funzioni sociali, che avrebbero dovuto eleggere esse stesse i propri rappresentanti (cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., pp. 714 e seguenti).

[95] Si ricordi la schizofrenia denunciata da A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione* ... cit., p. 167, fra democrazia nello Stato e democrazia nei corpi, associazioni, ecc., che agiscono nello Stato.

[96] Si veda al riguardo M. MALATESTA, *Stato liberale e rappresentanza dell'economia. Il Consiglio di agricoltura,* in «Italia contemporanea», 1985, 161, pp. 55-83 e C. MOZZARELLI, *Camere di commercio e ceti medi. Forme di organizzazione e di rappresentanza,* in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale,* a cura di M. BIGARAN, Milano, Angeli, 1986, pp. 203-214.

[97] Questa argomentazione di Enea Cavalieri (1905) è riportata in un lavoro di M. MALATESTA, *I signori della terra. L'organizzazione degli interessi agrari padani (1860-1914),* di prossima pubblicazione presso l'editore Franco Angeli (ringrazio l'autrice di avermi consentito di prenderne visione). [Il vol. di M. Malatesta è uscito nel 1989].

cali, convinti che esse «appartenessero ancora ad un futuro lontanissimo»[98]. Sempre in occasione del dibattito sul progetto Luzzatti, Antonio Salandra aveva osservato che «nessuno vuol apparire apertamente avversario di una riforma che si presenti sotto le bandiere della democrazia»[99].

Non si trattava di mero opportunismo parlamentare. Nel grande progetto di integrazione politica delle classi subalterne nello Stato liberale, che Giolitti intendeva perseguire col suo cammino a zig-zag (esso sì vieppiù inadeguato ai tempi), il suffragio universale rappresentava una tappa ineliminabile, il cui valore sarà riconosciuto nel 1925 da Benedetto Croce nella sua replica al manifesto degli intellettuali fascisti[100]. A chi, come Salvemini, aveva puntato sul suffragio universale quale conquista per la palingenesi del Mezzogiorno, l'elargizione giolittiana parve «un pranzo alle otto del mattino»[101]; ma Salvemini mai rinnegherà il valore positivo di quella riforma, pur dovendo riconoscere, come fece nel secondo dopoguerra, che il processo per imparare a farne buon uso sarebbe stato «molto più lungo che non credessi una volta»[102]. A distanza, Giolitti replicò che «le grandi riforme si debbono proporre quando i tempi sono maturi, quando il Paese è tranquillo. Gli uomini di governo non devono essere dei precursori»[103]. Di fronte alla pedagogia politica calata dall'alto, il suffragio universale – questa sembra essere l'aspettativa comune a Salvemini e a Giolitti – avrebbe dovuto facilitare l'affermazione di una pedagogia popolare basata sul mutuo insegnamento. Uno scontro politico di fondo poteva in effetti riaprirsi in Italia, come già era avvenuto in altri paesi, solo dopo la concessione del suffragio universale, considerando parte integrante di questo *dopo* anche le delusioni provocate da quella innovazione[104]. La lotta fra libertà e tirannide non si sarebbe più svolta pro o contro il suffragio universale, con i frequenti cambiamenti di parte verificatisi durante l'Ottocento, ma all'interno di una società

---

[98] Cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi* ... cit., p. 882.

[99] *Ibid.*, p. 713.

[100] «Una risposta di scrittori, professori e pubblicisti italiani al manifesto degli intellettuali fascisti» (in E.R. PAPA, *Storia di due manifesti. Il fascismo e la cultura italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958, pp. 92-102). Si veda anche B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1929, pp. 269-270.

[101] Questo è il titolo di un celebre articolo pubblicato in «La Voce», 11 mag. 1911 (ora in G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione* ... cit., pp. 400-411).

[102] Si veda la *Prefazione* (1955) a G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione* ..., cit., p. XXXIX.

[103] Cfr. la replica di Giolitti nel dibattito sulla presentazione del ministero (AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, sessione I, *Discussioni*, tornata dell'8 apr. 1911, p. 13715). È il discorso in cui Giolitti, per rassicurare – a dir il vero, oltre il lecito – i conservatori, dichiarò che i socialisti avevano mandato in soffitta Carlo Marx (*ibid.*, p. 13717).

[104] Cfr. su questo punto A.O. HIRSCHMAN, *Felicità privata* ... cit., p. 122 e M. SALVATI, *Il pubblico del simbolo*, in *L'estetica della politica. Europa e America negli anni Trenta*, a cura di M. VAUDAGNA, Bari, Laterza, 1989, pp. 25-43.

che non poteva ormai recedere dalla universalità dell'elettorato (poteva solo sopprimere con la forza il voto in quanto tale). Il suffragio universale poteva certo fornire una base plebiscitaria ai regimi totalitari; ma poteva anche sorreggere la commistione di elementi democratici con elementi liberali, avviando al compromesso liberaldemocratico i due grandi antagonisti ideali dell'Ottocento, funzionando insieme da rimedio contro il potere e da strumento di partecipazione al potere e fornendo la base per la costruzione di uno Stato sociale di diritto; poteva infine tollerare che, a fianco della rappresentanza da esso espressa, i nuovi corpi ed i nuovi interessi creassero canali collaterali, talvolta inquinanti ma non radicalmente alternativi, di decisione politica, frammentando e sfaccettando, ma non eliminando, la figura del cittadino.

*SOCIALISMO E SUFFRAGIO UNIVERSALE: UN INCONTRO NON SEMPRE FACILE**

In una tavola rotonda dedicata alla lotta per il suffragio non credo sia possibile riesporre, sia pure per sommi capi, le tappe che il movimento operaio e socialista percorse per conquistare il suffragio universale. Nemmeno è il caso di riesporre gli argomenti dei nemici della universalità del voto e degli ostacoli che essi disseminarono lungo il cammino del soggetto sociale e politico che temevano avrebbe di quella universalità approfittato in modo particolarmente pericoloso per le classi alte della società. Mi sembra preferibile cercare di individuare, come suggerito dal titolo del mio intervento, alcune delle difficoltà, e meglio si direbbe delle aporie, che, rispetto alla piena affermazione del suffragio universale, nascevano dal seno stesso del socialismo. Le difficoltà ed aporie, talvolta chiare ed esplicite, il più delle volte implicite e non pienamente consapevoli da parte di chi ne rimaneva condizionato, si manifestarono assai più come impegno incerto e limitato nella battaglia per il suffragio che come prese di posizione ad esso in linea di principio contrarie. È quindi opportuno risalire ad alcuni elementi di fondo della posizione socialista, che saranno poi in modo vario riassorbiti e disciolti, non senza qualche residuo, nelle vicende storiche dei singoli paesi.

Il primo punto da ricordare è che il suffragio universale ha alla sua base una concezione individualistica della società. Ogni testa un voto; e l'universalità deriva dalla somma di tutte le teste e di tutti i voti. Questo modo di vedere le cose, se ha in comune con il socialismo il principio della uguaglianza – degli uomini e dei cittadini –, lascia in ombra il problema delle disuguaglianze di fatto e non coincide necessariamente con un'altra aspirazione di fondo del socialismo stesso, quella di essere interprete della volontà

---

* Intervento nella tavola rotonda che ha aperto il convegno *People and power: rights, citizenship and violence*, svoltosi all'Università statale di Milano nel giugno del 1990, poi pubblicato in «Socialismo storia. Annali della Fondazione Giacomo Brodolini e della Fondazione di Studi storici Filippo Turati», *L'URSS il mito le masse*, Milano, F. Angeli, 1991, pp. 759-764

e degli interessi di un soggetto non individuale ma collettivo: il proletariato, la classe operaia, la classe lavoratrice, o come altrimenti lo si sia voluto chiamare. Il cemento che teneva unito questo soggetto collettivo era la solidarietà, rapporto sociale nel quale, secondo la nota distinzione posta da Max Weber, l'agire di uno qualsiasi dei membri del gruppo è immediatamente imputabile a tutti gli altri membri, mentre nella rappresentanza è solo l'agire di alcuni, i rappresentanti, che è imputabile a tutti gli altri, i rappresentati. Nella solidarietà si era rifugiata e concentrata la fraternità, sempre più relegata ai margini della grande triade rivoluzionaria[1]. La solidarietà affondava altresì le sue radici in antichi legami interpersonali, generatori di sicurezza nella vita associata, che l'individualismo liberal-borghese andava dissolvendo, prima che si avviasse, quasi a parziale compenso di quella solidarietà perduta, la costruzione del *Welfare State*.

Il problematico, ma ineliminabile, nesso fra l'uguaglianza degli individui e la solidarietà all'interno del gruppo o della classe, è dunque uno dei nodi che rendono non del tutto lineare l'atteggiamento del movimento operaio e socialista verso il suffragio universale. A questo nodo ne sono connessi due di pari rilievo.

Il primo è quello della democrazia diretta e del mandato imperativo intesi ora come tentativi di innesti e contemperamenti con la democrazia rappresentativa, ora come radicale alternativa ad essa. Il sindacalismo rivoluzionario, il movimento degli *shop stewards*, il consiliarismo si collocano su questa seconda strada. In questo atteggiamento, che convogliava le istanze volte a sostituire con la categoria del produttore quella del cittadino, era iscritto il desiderio di riunificare l'economia e la politica, e di riscattarsi dalla alienazione che il rapporto di rappresentanza creava a vantaggio del potere statale.

Il secondo nodo è quello del principio maggioritario, che conta una per una le manifestazioni della volontà individuale senza soppesarne la intensità («Numerantur enim sententiae, non ponderantur», diceva Plinio). Il partito socialista italiano, quando sostituì alla adesione delle associazioni quella delle persone fisiche, si mise decisamente sulla strada dell'accettazione del principio maggioritario. Ma una cosa era accettare questo principio nell'ambito del partito, altra cosa era praticarlo in campo sindacale dove, come ha ricordato Foa[2], la propensione all'unanimità rimase sempre molto forte. Altra cosa ancora, e più incerta negli esiti, era propugnare fino in fondo il suffragio universale e il principio maggioritario per l'intera società. Veniva

---

[1] Si veda su questo punto A. LAY, *Un'etica per la classe: dalla fraternità universale alla solidarietà operaia*, in «Rivista di storia contemporanea», XVIII (1989), 3, pp. 309-335.

[2] V. FOA, *La Gerusalemme rimandata. Domande di oggi agli inglesi del primo Novecento*, Torino, Einaudi, 1985.

qui al pettine la questione se il proletariato costituisse davvero, almeno tendenzialmente, la maggioranza della popolazione e se potesse veramente rivendicare, per via democratica, il ruolo di «classe generale». Il suffragio universale obbligava comunque a farsi carico della rappresentanza di ceti più ampi di quelli strettamente operai.

A questo punto il discorso deve discendere dal cielo della dottrina al terreno della storia. Sotto questo profilo il 1848 è, almeno per l'Europa continentale, una data fondamentale. In quell'anno, in Francia, il suffragio universale si rivelò incapace di assicurare il governo del paese alle classi lavoratrici, che avevano comunque portato in campo anche la forza delle loro associazioni. Non solo, ma ben presto Luigi Napoleone inaugurerà con successo l'uso conservatore, o addirittura reazionario, del suffragio universale, strappandolo dalle mani degli impauriti esponenti del moderatismo borghese. Questi, con la legge del 31 maggio 1850, avevano eliminato circa tre milioni di elettori. Nel 1870, a Versailles, Thiers pronuncerà al riguardo una esplicita autocritica: «Il y a toujours un danger à mettre des armes aux mains de ceux qui peuvent se présenter aux pays annonçant qu'ils veulent rétablir le suffrage universel», che era appunto quanto aveva fatto Napoleone dopo il colpo di Stato del 2 dicembre 1851 («Le suffrage universel rétabli, et la loi du 31 mai abrogé», egli aveva detto).

I conservatori illuminati italiani, da Stefano Jacini in poi, faranno del suffragio universale una loro bandiera, nella convinzione che il «paese reale», cattolico, fosse molto più conservatore delle *élites* laiche, liberali o socialiste. Non deve dunque meravigliare se a questa baldanza dei conservatori facessero in Italia riscontro i dubbi e le reticenze non solo dei liberali, ma anche dei socialisti.

Più in generale, può dirsi che il movimento operaio e socialista si trovò, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, di fronte a un dilemma davvero di portata storica: utilizzare il suffragio universale per migliorare le posizioni delle classi lavoratrici, per ottenere maggiore ascolto, per pesare di più nell'ambito della società borghese, accettando la prospettiva di una piena integrazione in essa; oppure adoperarlo per ribadire e sviluppare la propria autonoma diversità. Quando nel 1895 Engels, nella introduzione alle *Lotte di classe in Francia* di Marx, scrisse che la legalità democratica operava ormai in pro della classe operaia, volle in qualche modo rassicurare contro i possibili esiti del suffragio universale, di cui tesse l'apologia, contrari alla identità della classe. E ancora nel 1917, secondo il Carl Schmitt della *Teoria del partigiano*[3], la partita fra Lenin e la socialdemocrazia si giocò sul valore rivoluzionario del suffragio universale.

---

[3] C. SCHMITT, *Teoria del partigiano*, Milano, Il Saggiatore, 1981.

Nella realtà, il movimento operaio e socialista oscillò a lungo fra i due poli, anche perché larga parte degli operai sentivano più immediatamente proprio un altro terreno di lotta, quello della contrattazione collettiva, fino allo sciopero, con la controparte padronale. «Per noi è più facile scioperare che votare», dissero i ferrovieri inglesi nel 1913, ricordati da Foa[4]. Ma nello stesso tempo gli operai sapevano che certe forme di tutela poteva darle solo lo Stato. E questo poneva immediatamente il problema del controllo sulla azione che in tal senso avrebbe svolto lo Stato. Il controllo andava esercitato tramite il voto in quanto cittadini, o tramite propri specifici organismi di classe? Era di nuovo la dicotomia fra la via del suffragio universale e quella dei consigli o organismi affini.

Anche la borghesia si era trovata di fronte alla necessità di soddisfare una duplice esigenza: inserirsi nello Stato fino a conquistarlo, ma nello stesso tempo diffidarne e approntare gli strumenti per garantirsi dal suo strafare. La conciliazione di queste due esigenze era stato il capolavoro storico della borghesia liberale, che essa aveva potuto compiere in quanto classe egemone nella società. Per il movimento operaio e socialista bussare alle porte dello Stato e insieme guardarsi dal rischio di trovarsi svuotato dalla risposta che avrebbe ricevuto, era un compito ben più arduo. Il garantismo che rivendicava la classe operaia era infatti duplice, individuale e sociale. Per raggiungere il primo obiettivo la via del suffragio universale non poteva non imporsi come via maestra; per raggiungere il secondo obiettivo il canale del suffragio universale si combinò in modi vari con altri canali, che chiedevano la rappresentanza dei gruppi in quanto tali. Proudhon[5] scrisse che occorreva «faire voter les citoyens par catégories de fonctions conformément au principe de la force collective qui fait la base de la societé et de l'Etat». È noto come posizioni di questo tipo potessero da una parte incontrarsi con antiche tradizioni (antiche nel senso di *ancien régime)* e dall'altra con le critiche che, a partire dagli ultimi decenni del secolo XIX, venivano con crescente insistenza rivolte al parlamentarismo. Un esempio minore, ma indicativo, di questo indirizzo, sta nel tentativo dei socialisti italiani di valorizzare il Consiglio superiore del lavoro creato da Zanardelli nel 1902. Turati farà proprie nel dopoguerra istanze di questa natura, che potremmo chiamare paracorporatiste, riprese poi dal Psli. In Francia si cercherà di riformare e rafforzare, con l'inserzione di rappresentanti sindacali, il Conseil National Economique. L'esperienza di Weimar rimarrà esemplare per l'incontro fra la socialdemocrazia e un capitalismo organizzato in modi che avevano ricevuto una spinta decisiva dall'economia di guerra. La coesistenza fra suffragio universale individuale e rappresentanza dei corpi sarà una

---

[4] V. Foa, *La Gerusalemme rimandata* ... citata.

[5] Di P.J. Proudhon, si veda *De la Justice dans la révolution et dans l'église. Nouveaux principes de philosophie pratique,* Paris, Garnier, 1858.

caratteristica, negli anni Venti, del *Recasting Bourgeois Europe,* sul quale ha scritto Charles Maier.

Per quanto riguarda in particolare l'Italia vanno aggiunte alcune considerazioni specifiche. In un paese in cui così forte era la pressione dei «neri» contro il nuovo Stato unitario, è comprensibile – vi ho già accennato – che i «rossi» potessero, in tema di allargamento del suffragio, condividere qualcosa dei timori della classe dirigente liberale, anche se quei timori si rivolgevano specularmente contro i rossi stessi. D'altra parte il socialismo italiano, quando ebbe definitivamente voltate le spalle all'anarchismo della prima Internazionale, avvertì il bisogno di non farsi riassorbire dalla democrazia di stampo risorgimentale, che del suffragio universale aveva fatto il suo punto d'onore. La scarsa attenzione data ai grandi temi costituzionali dal Psi va letta anche in questa chiave, che non escludeva naturalmente la rivendicazione in linea di principio della universalità del voto.

Se il riformismo non poteva non avere come obiettivo strategico la piena inserzione delle masse lavoratrici nello Stato democratico, mentre invece massimalisti e sindacalisti rivoluzionari respingevano come tradimento questa prospettiva, non per questo i riformisti posero un reale impegno per raggiungere l'universalità del suffragio maschile e femminile, che di quel tipo di integrazione costituiva un passaggio essenziale. Vi ostava il preminente interesse posto dai riformisti nella tutela dei settori forti delle classi lavoratrici settentrionali. Sono ben note le roventi polemiche di Salvemini contro questo atteggiamento che sacrificava i «cafoni» meridionali. Bonomi, cui sarebbe andato bene anche il modesto e ambiguo allargamento del corpo elettorale proposto dal governo Luzzatti nel 1910, fu bollato da Salvemini come «il socialista che si accontenta». Ma quando nel 1912 il suffragio quasi universale arrivò con Giolitti come suffragio *octroyé* (così come nel 1848 *octroyé* era arrivato lo statuto), lo stesso Salvemini, pur senza tirarsi indietro nella approvazione, parlò di un pranzo alle otto del mattino. Il Psi rimase in realtà spiazzato, tanto che un suo esponente non massimalista, Modigliani, parlò di una imboscata tesa da Giolitti, nella quale il partito era miseramente caduto.

La conquista del suffragio universale, avvenuta in modi e tempi diversi nei vari paesi e completata per quanto riguarda il voto maschile nel primo dopoguerra e per quanto riguarda il voto femminile nel secondo dopoguerra, fu per il movimento operaio e socialista la conquista di una cittadella vuota come, secondo qualcuno/a, quella conquista è stata per le donne? Io non sono di questo parere; ma argomentare questa risposta non in termini di dottrinario ottimismo porterebbe al di là del tema della battaglia per il suffragio. Si può solo dire che spesso i dopoguerra sono difficili anche per i vincitori.

Sul fascismo

*IL REGIME FASCISTA**

1. *Il «regime»*

«Nessuno, neanche fra i più pertinaci avversari del fascismo, può oggi più dubitare che dalla rivoluzione dell'ottobre 1922 sia uscito non un ministero e neppure un governo, ma un nuovo assetto della società, un tipo nuovo di Stato: quello che si suole chiamare comunemente un regime»: così esordiva la relazione con la quale Mussolini, il 6 novembre 1928, presentò al Senato quella che sarebbe poi divenuta la legge 9 dicembre dello stesso anno, n. 2963, sull'ordinamento e attribuzioni del Gran consiglio del fascismo. Al di là dell'intento programmatico ed esortativo, Mussolini con quelle parole coglieva senza dubbio un tratto caratterizzante il sistema di potere in corso di costruzione, che si proponeva infatti di coinvolgere e lo Stato e la società. In questo senso l'espressione «regime» era ben scelta, e sta a provarlo la grande fortuna da essa avuta. Ancor oggi il *Lessico universale italiano* (1977) considera il sostantivo regime *naturaliter* aggettivato come «monarchico, assoluto, dittatoriale», e solo «per estensione» anche come «democratico». Il *Nuovo Zingarelli* (1983) spiega che regime significa, anodinamente, «forma di governo, sistema politico»; ma registra anche un uso spregiativo, si potrebbe dire per antonomasia, come «governo autoritario dittatoriale».

In realtà, nella tradizione iniziata all'epoca della rivoluzione francese e canonizzata poi da Tocqueville, «antico regime» stava ad indicare un complesso di norme, relazioni e comportamenti che abbracciavano sia lo Stato che la società civile. Correttamente, la *Nuova enciclopedia italiana,* diretta da Girolamo Boccardo ed edita dalla Utet (1885), scriveva che regime «in genere significa sistema di condotta e di governo». Il fascismo faceva dunque propria questa ampiezza di significato, e vi aggiungeva di suo il senso del disciplinamento globale che, con le cattive o con le buone, andava impo-

---

* Da *La storia. I grandi problemi dal Medioevo all'età contemporanea,* direttori N. TRANFAGLIA – M. FIRPO, IX, *L'età contemporanea,* 4, *Dal primo al secondo dopoguerra,* Torino, UTET, 1986, pp. 201-221.

sto all'intero corpo sociale, in quanto composto da cittadini e in quanto composto da uomini. È probabile che il corrente uso medico dell'espressione «mettere» e «essere a regime» («dicesi di chi, per prescrizione medica, deve osservare una dieta speciale», registra il *Dizionario* del Palazzi) abbia contribuito al successo della formula fascista e aiuti a spiegare l'impegno e la soddisfazione con cui essa fu usata da chi aveva voluto, e non solo metaforicamente, purgare gli italiani (proprio uno dei più convinti propinatori di olio di ricino, Roberto Farinacci, mutò nel 1926 il nome del suo giornale, «Cremona nuova», in quello di «Il Regime fascista»).

I problemi da affrontare sono comunque soprattutto due: quali siano stati nella realtà, e non solo nell'ideologia, le forme ed il contenuto del regime fascista proprio in rapporto all'intreccio fra Stato e società civile; da che momento il sistema di potere creato dal fascismo meriti di essere chiamato regime. È bene ricordare, in via preliminare, che solo in tempi relativamente recenti l'attenzione degli studiosi si è rivolta con il necessario impegno agli anni del pieno regime. Nella prima fase seguita alla caduta del fascismo l'interesse si era concentrato in modo prevalente sulla «nascita e avvento» (per riprendere il titolo della classica opera di Angelo Tasca[1]) e sulla catastrofe finale, i due tragici «alfa»« ed «omega» che stavano a dimostrare come si possa perdere la libertà per insipienza, vigliaccheria, cedimento alla forza e come la si possa riconquistare solo a prezzo di duri sacrifici. La tecnica della conquista del potere da parte dei fascisti apparve più ricca di insegnamenti e di moniti di quanto potesse esserlo quella della gestione da loro fatta del potere conquistato. In un secondo momento si è venuti peraltro mettendo in luce che i più rilevanti lasciti del fascismo all'Italia repubblicana nascevano soprattutto dalla ventennale gestione.

2. *Il processo formativo del regime*

Il periodo che corre dal 28 ottobre 1922 al 3 gennaio 1925 va, per concorde giudizio della storiografia, considerato un periodo di transizione dal vecchio Stato liberale al regime in senso proprio. I fascisti stessi sottolineavano con enfasi il momento di rottura politica costituito dal discorso con cui Mussolini, ponendo definitivamente fuori gioco le opposizioni, si assunse tutte le responsabilità di quanto accaduto con il rapimento e l'uccisione di Matteotti. Dal punto di vista istituzionale non esistono naturalmente cesure così nette. Anche prima del 3 gennaio non vi erano stati soltanto propositi e velleità, comunque interessanti da indagare, ma anche atti; e d'altra parte soltanto il 1926 fu preannunciato da Mussolini sulla sua rivista «Gerarchia»

[1] *Nascita e avvento del fascismo*, Bari, Laterza, 1965.

come «anno napoleonico della rivoluzione fascista». L'anno si sarebbe nella realtà dilatato in un triennio o quadriennio, allo scadere del quale, in concomitanza con grandi eventi interni – i patti lateranensi – e mondiali – la grande crisi –, ebbe inizio una ulteriore fase del regime, che avrebbe dovuto essere caratterizzata (ma in realtà, come vedremo, lo fu in misura molto limitata) dall'assetto corporativo.

Scavalca inoltre l'evento del 3 gennaio 1926 una delle componenti del sistema politico del regime, e cioè il trasformismo. Anche su questo punto gli studiosi, da Giampiero Carocci a Renzo De Felice[2], sono con accentuazioni varie sostanzialmente d'accordo. Si può solo ricordare che mentre negli anni 1922-24 questo dato operava alla luce del sole, successivamente esso fu occultato e dal compattamento del nuovo blocco di potere e dal fracasso ideologico attorno alla rivoluzione fascista. Il trasformismo di Mussolini era comunque atipico, anche in quanto chi lo manovrava non proveniva, com'era nella tradizione, dall'interno della classe politica parlamentare. Questo fatto sta evidentemente alla base del giudizio che Guglielmo Ferrero[3], subito dopo le elezioni del 1924, diede di Mussolini come di «un Giolitti esagerato e violento», dove l'esagerazione e la violenza stavano nella capacità di Mussolini, anche nella sua faccia trasformistica, di utilizzare tutta la carica antiparlamentare accumulatasi a partire dalla fine del secolo, e che al duce era senza dubbio perfettamerne congeniale.

L'avvio al regime nei primi tempi dopo la marcia su Roma – e dicendo avvio non si intende considerarne lo sbocco come necessario – lo si può cogliere in un vasto ventaglio di eventi, di decisioni e di comportamenti. Innanzi tutto, se è vero che la chiamata al governo di Mussolini dopo la marcia su Roma era stata in contrasto con la prassi parlamentare ma non con lo statuto del Regno[4], è anche vero che, al di là delle disamine di natura strettamente giuridica, fra regime e statuto si instaurò fin da allora un singolare rapporto. Lo statuto non fu mai formalmente abrogato, ma non fu soltanto violato, come la pubblicistica antifascista ha con insistenza posto in rilievo; esso fu anche compromesso, e la compromissione era come il simbolo del più sostanziale compromesso fra le varie frazioni della classe dominante sul quale fu edificato il regime. Alla caduta del fascismo la richiesta di una nuova costituzione sarà motivata anche da questo irrimediabile inquinamento dello statuto albertino.

---

[2] Si veda del primo *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1975 e del secondo *Mussolini il fascista*, I, *La conquista del potere, 1921-1925*, Torino, Einaudi, 1966; II, *L'organizzazione dello Stato fascista, 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968.

[3] G. FERRERO, *La democrazia in Italia. Studi e precisioni*, Milano, Edizioni della Rassegna internazionale, 1925.

[4] Si veda G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, IX, *Il fascismo e le sue guerre*, Milano, Feltrinelli, 1982, secondo il quale altrettanto può dirsi «per l'altro colpo di Stato, o colpo di mano» del 3 gennaio.

È stato scritto molto sulla lusinga della normalizzazione di cui Mussolini si avvalse prima per arrivare al potere, poi per destreggiarsi fra i suoi alleati di governo e di fronte ad una opinione pubblica realmente desiderosa di pace sociale. Il processo può essere visto come contenimento e riduzione del tasso di violenza illegale in pro di un aumento del tasso di violenza legale[5].

Il primo provvedimento di rilievo fu al riguardo l'istituzione, già con un regio decreto del 14 gennaio 1923, n. 31, della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale. La milizia doveva inquadrare e disciplinare gli squadristi in un corpo armato regolare e bicipite, metà di partito («guardia armata della rivoluzione», come era d'uso chiamarla) e metà statale. Questo secondo carattere fu poi sanzionato, proprio durante la crisi Matteotti, dal giuramento di fedeltà al re che i militi furono da allora tenuti a prestare: con il che, come osservò il fascista Camillo Pellizzi, «non si è trattato soltanto della milizia che giurava al re, ma del re che riceveva e accettava il giuramento»[6]. La milizia fu una delle principali istituzioni del regime, anche se, come il partito, avrebbe subito un progressivo processo di svuotamento politico, nel senso peraltro di infiacchita capacità decisionale, non in quello di capillare presenza nella società come strumento di gestione e di controllo. Soprattutto nei primi anni la milizia, oltre ad offrire uno sfogo e un incanalamento per le irrequietezze e le ambizioni dei fascisti più riottosi, costituì la vivente minaccia del peggio: funzioni entrambe utilizzate con spregiudicatezza e buoni risultati da Mussolini.

In larga parte della memoria collettiva, soprattutto operaia, la violenza illegale è rimasta impressa in modo più vivo e aspro della successiva opera di repressione legale, dura ma più generalizzata ed anonima, ed esercitata da organi statali che godevano in materia di una consolidata tradizione, e che potevano fruire dell'abitudine ad essere considerati, weberianamente, come legittimi depositari del monopolio della forza coercitiva. Tutta una serie di misure prese e di prassi adottate in questo campo dal fascismo possono essere ricondotte nel quadro di un perfezionamento e rafforzamento del tradizionale Stato di polizia, che non è ancora il moderno Stato autoritario e tanto meno quello totalitario, ma che costituisce un necessario ingrediente sia dell'uno che dell'altro. Vanno collocati su questa linea i provvedimenti contro la libertà di stampa, iniziati con il regio decreto 15 luglio

---

[5] Sul ruolo della violenza nel fascismo e nel rapporto fascismo-antifascismo, si vedano le considerazioni svolte da G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Milano, Feltrinelli, 1976; A. LYTTELTON, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari, Laterza, 1974; J. PETERSEN, *Il problema della violenza nel fascismo italiano*, in «Storia contemporanea», XIII (1982), 6, pp. 985-1008.

[6] C. PELLIZZI, *Fascismo-aristocrazia*, Milano, La Grafica moderna, 1925, p. 135, citato da A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, p. 22.

1923, n. 3288, che dava ai prefetti la facoltà di diffidare e revocare i gerenti dei giornali, e perfezionati poi con la legge 31 dicembre 1925, n. 2307: premesse all'uso della stampa come veicolo della propaganda di massa, dapprima per mezzo dell'ufficio stampa della presidenza del consiglio ed in seguito con la costituzione del Sottosegretariato per la stampa e la propaganda (1934), poi Ministero (1935), col nome mutato di cultura popolare a partire dal 1937. Sempre a questa linea sono ascrivibili le misure prese nel 1926 contro i fuorusciti (privazione della cittadinanza – il primo a subirla fu Gaetano Salvemini – e confisca dei beni: legge n. 108 del 31 gennaio) e, parallelamente, la revisione, dopo l'attentato Zamboni del 31 ottobre di quell'anno, di tutti i passaporti con l'estero. L'istituzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato (l. 25 novembre 1926, n. 2008), che comportò prima ancora del codice penale Rocco (1930) la reintroduzione della pena di morte, la riorganizzazione nel 1927 della Direzione generale di pubblica sicurezza da parte dell'efficiente prefetto Arturo Bocchini, capo della polizia dal settembre 1926, e la creazione nel 1930 dell'OVRA, organismo di polizia politica particolarmente agile ed efficace, sono tutti provvedimenti da ricondurre a lor volta all'indirizzo della repressione pura, della quale si possono tralasciare qui ulteriori esemplificazioni.

Con il rafforzamento del carattere autoritario dello Stato si entra in un territorio che riguarda ad un tempo la soppressione delle libertà civili e politiche e la ristrutturazione dell'organismo statale in quanto tale. I principali Stati contemporanei di capitalismo industriale avevano tutti, in forme e misure diverse, attraversato fra l'Ottocento e i primi anni del Novecento il duplice processo di aumento del peso politico del parlamento e di estensione e rafforzamento dell'apparato burocratico dello Stato. Per l'Italia, dove le due componenti del fenomeno erano quanto mai scoordinate dal punto di vista della razionalità istituzionale ma strettamente intrecciate sul terreno della corrente prassi amministrativa e di governo, era stata coniata da un illuminato conservatore, Stefano Jacini, la formula del mostruoso connubio fra parlamentarismo all'inglese e accentramento alla francese. La grande guerra aveva alterato l'equilibrio fra questi due elementi in favore del secondo, che si era arricchito di nuovi contenuti e si era impadronito di nuovi poteri nella conduzione dell'economia e nel governo degli uomini. La crisi del dopoguerra era consistita anche nella difficoltà di riequilibrare il rapporto in una situazione tanto nuova sia sul piano sociale che su quello politico. Il fascismo sciolse il nodo sacrificando, in forma anche istituzionalmente sempre più netta ed esplicita, il parlamento all'accresciuta forza ed invadenza dell'esecutivo. Così operando, il fascismo scelse in realtà la *lectio facilior*, inadeguata sul lungo, o anche solo sul medio, periodo al reggimento di un paese moderno quale, pur con tutte le sue tare e i suoi profondi squilibri, era anche allora l'Italia, e generatrice di nuove contraddizioni politiche e istituzionali. Il fascismo degli anni venti fu incoraggiato a percorrere questa

strada dalla fusione coi nazionalisti (avvenuta nel 1923), che diedero dignità culturale a un progetto che nella mente del duce e degli altri dirigenti fascisti si presentava soprattutto come una necessità pragmatica.

Anche di questo processo dovrò limitarmi a segnalare alcune delle tappe più significative. Dopo alcune iniziative prese, senza seguito, a livello di partito (il quadrumviro Michele Bianchi propose ad esempio, nell'inverno del 1923, che il presidente del consiglio assumesse la veste di cancelliere eletto dalle camere per l'intera legislatura[7], un decreto del presidente del consiglio del 31 gennaio 1925 affidò ad una commissione di diciotto membri (i «Soloni»), presieduta da Giovanni Gentile, il compito di studiare un piano di riforme istituzionali. La relazione generale presentata da Gentile il 5 luglio successivo, e quella del consigliere di Stato Domenico Barone sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo, furono centrate sul tema di un drastico ritorno allo statuto (la vecchia formula sonniniana), liberato dalle sue incrostazioni parlamentari. Questa interpretazione riduttiva della rivoluzione fascista non poteva certo soddisfare Mussolini[8]. Ma, a prescindere dal fatto che fra le proposte dei Soloni figurava quella della rappresentanza corporativa, destinata a fare molta strada, la sovversione dei rapporti fra parlamento e governo sancita dalle due «leggi fascistissime» del 24 dicembre 1925 n. 2263 e 31 gennaio 1926, n. 100, rispecchiò largamente l'indirizzo prospettato dai Soloni. Va naturalmente tenuto presente il fatto sostanziale che si trattava ormai di un parlamento falsato nella sua composizione dalla legge elettorale Acerbo del 1923, depauperato dalla secessione dell'Aventino – i deputati aventiniani saranno dichiarati decaduti il 9 novembre 1926 – umiliato in vari modi e, fra gli altri, con la richiesta ed ottenuta approvazione, nella sola seduta del 14 gennaio 1925, di circa duemila decreti legge.

La legge del 24 dicembre, sulle «attribuzioni e prerogative del capo del governo, primo ministro segretario di Stato» sottolineò nella stessa terminologia usata l'abbandono della figura del primo ministro come un *primus inter pares* (negli ultimi anni del regime la formula usata negli atti ufficiali sarà «DUCE del Fascismo, Capo del Governo»). Il capo del governo diventava responsabile soltanto davanti al re; i ministri erano responsabili davanti al re e al capo del governo; nessun oggetto poteva essere messo all'ordine del giorno di una delle due camere senza l'adesione del capo del governo. Infine, la costituzione e le competenze dei ministeri venivano sottratte al parlamento e affidate al governo.

La legge del 31 gennaio, «sulla facoltà del potere esecutivo di emanare

---

[7] Cfr. in generale F.L. FERRARI, *Il regime fascista italiano*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1983.

[8] In generale A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato* ... citata.

norme giuridiche», ricalcata in parte sul par. 14 della costituzione austroungarica del 21 dicembre 1867[9], offre un buon esempio di come una misura formalmente razionalizzatrice – oggi si direbbe di delegificazione – volta a disciplinare il fatto che, come scriveva il guardasigilli Rocco nella sua relazione, quella facoltà dell'esecutivo «esiste, sempre è esistita, esisterà sempre in tutti gli ordinamenti giuridici», potesse assumere, in un contesto politico di sprezzo culturale e di fatto per il parlamento, il significato di puro e semplice rafforzamento della dittatura. Se dunque la legge ebbe vita travagliata, e se non fu raggiunto l'obiettivo della riduzione della emanazione dei decreti legge in pro dei regi decreti, bisognosi almeno del parere tecnico del Consiglio di Stato, ciò non si dovette soltanto alla «costante riluttanza della burocrazia ministeriale»[10], ma anche e soprattutto a uno spirito informatore volto a sottrarre, con l'ausilio della burocrazia, gli atti del governo a qualsiasi controllo.

Sulla linea di un autoritarismo tradizionale si sarebbe portati a collocare le misure che fra il 1925 e il 1928 tolsero ogni carattere elettivo agli organi preposti all'amministrazione dei comuni e delle province, se si dimenticasse che a spianare la strada a siffatti provvedimenti aveva provveduto la violenza perpetrata dagli squadristi contro le amministrazioni rosse. Infatti «la conquista socialista dei comuni e delle province nell'autunno 1920 fu uno dei fattori che spinse le *élites* locali a muoversi»[11], cioè a diventare fasciste. In una regione come la Toscana il fascismo rappresentò, da questo punto di vista, la rivincita dei ceti proprietari, spesso aristocratici, estromessi dal potere locale durante il biennio rosso[12]; in altre regioni, come l'Umbria, il fascismo portò avanti a proprio vantaggio i mutamenti delineatisi nel potere locale con le elezioni del 1920, previa l'eliminazione del personale amministrativo rosso emerso dalle medesime elezioni[13]. Alla finalità di tenere comunque agganciati i gruppi dirigenti locali si deve il fatto che i podestà, nei quali vennero concentrati i poteri dei consigli e delle giunte comunali e dei sindaci, furono sì di nomina regia (legge 4 febbraio 1926, n. 237 e decreto legge 3 settembre 1926, n. 1910), ma non furono trasformati in funzionari statali. Non fu cioè soppresso, anche se fu reso anomalo, il cosiddetto sistema binario di origine franco-belga, che aveva fin dalle origini informato in Italia l'amministrazione locale. Statizzati furono invece i segretari comu-

---

[9] Si veda al riguardo F.L. FERRARI, *Il regime fascista* ... citata.

[10] Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato* ... citata.

[11] A. LYTTELTON, *Fascismo e violenza: conflitto sociale e azione politica in Italia nel primo dopoguerra*, in «Storia contemporanea», XIII (1982), 6, p. 968.

[12] Cfr. E. RAGIONIERI, *Il partito fascista (Appunti per una ricerca)*, in *La Toscana nel regime fascista (1922-1939)*, Firenze, Olschki, 1971, pp. 59-85.

[13] Cfr. S. CLEMENTI, *Le amministrazioni locali in Umbria fra le due guerre*, in *Politica e società in Italia dal Fascismo alla Resistenza. Problemi di storia nazionale e storia umbra*, a cura di G. NENCI, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 275-292.

nali; si venne in tal modo incontro a una loro rivendicazione di categoria e li si rese strumento di un capillare e continuativo controllo governativo sugli atti dei comuni.

La figura cardine dell'amministrazione statale nelle province rimase il prefetto, che vide anzi accresciuti i suoi poteri e il suo prestigio sia di fronte ai dirigenti degli altri uffici statali nella provincia (riavvicinandosi così alla figura di tipo francese del prefetto integrato, come la definisce Robert C. Fried[14]) sia, e soprattutto, di fronte al capo provinciale del fascismo, il segretario federale. Su quest'ultimo punto hanno richiamato l'attenzione tutti gli studiosi (in particolare: Alberto Aquarone, Renzo De Felice, Adrian Lyttelton) come tratto decisivo della scelta, in realtà quasi obbligata, fatta fin dal 1923 da Mussolini dell'apparato dello Stato piuttosto che di quello del partito come struttura portante del regime fascista. L'interpretazione che di questa decisione diede colui che politicamente ne era la vittima più illustre, il turbolento ras di Cremona Roberto Farinacci, non era, al di là degli intenti autoconsolatori, sbagliata nella sostanza. Scrisse infatti Farinacci in «Il Regime fascista» del 6 gennaio 1928 che il prefetto è nella provincia «la più alta autorità dello Stato» e insieme «il più alto rappresentante politico del regime fascista», e che esso «deve prendere tutte le iniziative che tornino di decoro al regime o ne aumentino la forza e il prestigio tanto nell'ordine sociale che in quello intellettuale».

Con le leggi 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro, 17 maggio 1928, n. 1019, di riforma della rappresentanza politica, 3 dicembre 1928 sul Gran consiglio, già ricordata, ci spostiamo su un terreno più qualitativamente fascista, che va oltre il pur drastico e preliminare rafforzamento dell'autoritarismo statale. Furono tutti provvedimenti presi mentre progredivano gli accordi con la Chiesa cattolica, che avrebbero portato ai patti lateranensi, e nel quadro della stabilizzazione monetaria (quota 90, cioè la rivalutazione della lira rispetto alla sterlina, attuata nel 1926). Non va inoltre dimenticata la stabilizzazione sociale seguita alla sconfitta della classe operaia, che perse ogni potere di contrattazione della propria forza lavoro e subì una sensibile riduzione dei salari reali.

La distruzione violenta del sindacalismo libero (rosso, e anche bianco) fece anche in questo campo da battistrada alla legislazione; i patti di palazzo Chigi (21 dicembre 1923) e di palazzo Vidoni (2 ottobre 1925), stipulati fra la confederazione generale dell'industria italiana e la confederazione delle corporazioni fasciste (questo era allora il nome dei sindacati fascisti, da non confondere con le corporazioni successivamente istituite) avviarono, il primo nel nome della collaborazione di classe, il secondo col reciproco riconoscimento della rappresentanza esclusiva delle rispettive categorie, la

[14] In *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.

costruzione del grande edificio dell'armonia sociale gerarchicamente intesa, che avrebbe dovuto costituire il vanto e il coronamento del regime. Per quanto alcuni capi del sindacalismo fascista, a cominciare dal principale di essi, Edmondo Rossoni, provenissero dalle file del sindacalismo rivoluzionario e sotto alcuni aspetti non dimenticassero mai del tutto quella loro origine, anche in questo campo furono i nazionalisti a imprimere con maggior forza, almeno a livello legislativo, il proprio suggello. Nel *Manifesto* di «Politica», redatto con Francesco Coppola nel 1918, Alfredo Rocco aveva patrocinato la formula: «disciplina delle disuguaglianze e quindi gerarchia e organizzazione»; ora, come legislatore, cercò di far valere questo principio nella legge sindacale come in tutte le altre di cui fu autore o coautore. Va aggiunto che se il sindacalismo integrale, formula lanciata da Rossoni nel 1923, voleva, su questa stessa linea, strafare, non tenendo sufficientemente conto della complessità dei reali rapporti di forza (e Rossoni alla fine del 1928 pagò con l'allontanamento dalla sua confederazione unica che fu «sbloccata», cioè smembrata, per impedirle di diventare un troppo forte centro di potere), a Rocco e ai nazionalisti nutriti di spiriti elitari sfuggiva che il carattere di massa assunto dal fascismo, e che gli aveva permesso di riuscire là dove essi da soli non sarebbero mai riusciti, creava tensioni e contraddizioni non facilmente mediabili all'interno del loro edificio giuridico. Né d'altra parte sarebbero bastati a tanto gli astratti furori tardo risorgimentali che spingevano intellettuali come Gentile e Volpe ad invocare, tramite il fascismo, l'inserzione nello Stato di quelle masse la cui assenza aveva provocato la debolezza dell'Italia liberale.

La legge sindacale del 1926 stabilì che per ogni categoria di lavoratori e di datori di lavoro (questo era il nome con cui i fascisti indicavano i padroni) potevano sì essere costituiti più sindacati, ma uno solo di essi poteva essere riconosciuto legalmente, acquisendo la personalità giuridica. Il riconoscimento attribuiva al sindacato la rappresentanza esclusiva di tutti i lavoratori e di tutti i datori di lavoro del rispettivo settore, fossero essi o non fossero iscritti al sindacato stesso, e conseguentemente la capacità di stipulare contratti collettivi di lavoro cogenti per l'intera categoria. Scioperi e serrata venivano proibiti e diventavano reati, recepiti poi nel codice penale Rocco. Contemporaneamente venivano costituite presso le corti di appello speciali sezioni, chiamate Magistratura del lavoro, cui potevano adire soltanto le associazioni legalmente riconosciute e alle quali competeva giudicare sia sull'applicazione dei contratti esistenti sia sulla formazione di nuovi patti. La carta del lavoro emanata il 21 aprile (il natale di Roma, che sostituì il 1° maggio come festa del lavoro) del 1927 sistemerà in maniera più solenne questi princìpi, ma rimarrà un documento di carattere prevalentemente ideologico e di incerto valore normativo anche quando sarà collocata come preambolo al nuovo codice civile.

L'ex sindacalista rivoluzionario Agostino Lanzillo così salutò alla Came-

ra il 5 dicembre 1925 queste norme fasciste: «abbiamo finalmente l'entrata della classe operaia nella legge civile e nella sfera della protezione giuridica». Tralasciò peraltro di far notare che la legge era soprattutto la dimostrazione che anche obiettivi tradizionalmente al centro della storia del sindacato, quali l'unità e il contratto collettivo, quando venivano imposti d'imperio e fuori di ogni contesto di libertà civili e politiche (anche qui, una perfida *lectio facilior),* si trasformavano necessariamente in ulteriore strumento di oppressione.

La legge elettorale politica del 1928 – la seconda delle tre sopra ricordate – era stata preannunziata da Mussolini alla Camera, il 26 maggio 1927, come legge corporativa: «oggi – aveva detto il duce – seppelliamo solennemente la menzogna del suffragio universale democratico». In effetti, una prima indicazione dei candidati fu commissionata ai sindacati legalmente riconosciuti ai sensi della legge del 1926 e a qualche altra associazione. Inoltre, chi veniva chiamato alle urne era, almeno a parole, il «produttore», non il cittadino. Ma nella realtà la legge mise in luce, prima ancora che l'edificio delle corporazioni venisse portato a compimento, le contraddizioni in cui la rappresentanza di tipo corporativo incappava e che furono in quell'occasione risolte con l'intervento autoritario del Gran consiglio del fascismo, cui spettava l'ultima parola in merito alla presentazione dei candidati, o meglio dei «deputati designati». Francesco Luigi Ferrari, cui si deve una delle più acute disamine coeve di questa legge, scrisse che si trattava, nella sostanza, di una nomina affidata al Gran consiglio e sottoposta alla «condizione risolutiva del voto contrario del corpo elettorale». Che la condizione operasse era reso ben poco probabile dal carattere plebiscitario che fu dato al voto (lista unica e collegio unico nazionale) e dai brogli e intimidazioni che lo accompagnarono. L'elettore poteva solo rispondere con un *si* o con un *no* alla domanda «approvate voi la lista dei deputati designati dal Gran consiglio nazionale del fascismo?». Eppure nelle prime elezioni fatte con questa legge nel 1929, sull'onda del successo ottenuto coi patti lateranensi – le seconde ed ultime seguirono nel 1934 – si contarono 135.761 *no,* dato questo che va letto assieme a quelli che indicano in circa il 20% il numero dei cancellati dalle liste e in circa il 10% quello degli astenuti[15].

La legge sul Gran consiglio, che coronò questa fase di costruzione del regime, non fu tanto importante per aver dato sistemazione ad un organo vitale – l'atto di maggior rilievo del Gran consiglio sarà nel quindicennio successivo la defenestrazione di Mussolini il 25 luglio 1943 – quanto per aver voluto segnalare l'avvenuta fusione al vertice fra Stato e partito in un organo di rilevanza costituzionale. Fu allora introdotta per la prima volta nel-

[15] Si veda G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* ... cit.; alle pp. 315-316 sono indicate le percentuali, un po' più basse, ma ancora significative, del 1934.

l'ordinamento italiano la distinzione tra leggi ordinarie e leggi costituzionali, sulle quali ultime il parere del Gran consiglio era obbligatorio. Di fatto questa novità diede luogo ad uno dei momenti di maggior tensione nella cosiddetta diarchia fra il re e il duce, posto che le leggi per la successione al trono venivano dichiarate costituzionali e dovevano essere quindi sottoposte al Gran consiglio.

3. *Il corporativismo e l'amministrazione parallela*

Sul corporativismo, che avrebbe dovuto coronare la edificazione del regime, esiste ormai fra gli studiosi un accordo molto largo: si trattò di una costruzione macchinosa ed ambiziosa che ebbe in abbondanza aedi ed esegeti, ma che nella realtà funzionò molto poco, senza mai riuscire a svolgere quel ruolo di struttura portante che sulla carta le era stato assegnato. Le lamentele di alcuni fascisti, a cominciare da Bottai che fu ministro delle corporazioni dal 22 settembre 1929 al 20 luglio 1932, sull'insoddisfacente funzionamento del sistema corporativo avevano del resto anticipato questo giudizio. Poiché tuttavia il corporativismo è oggi tornato alla ribalta, e sulla contrapposizione fra una sua forma autoritaria, che avrebbe avuto nel fascismo una sua tipica incarnazione, e una sua possibile forma democratica si va scrivendo molto[16], è opportuno soffermarsi brevemente su alcuni tratti dell'esperienza fatta in merito al regime fascista italiano.

Nella legge sindacale del 1926 (art. 3) venivano preannunciati, fra le associazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori, «organi centrali di collegamento con una superiore gerarchia comune». Un regio decreto di poco successivo (1° luglio, n. 1130) dava ad essi il nome di corporazioni, e chiariva, come ribadì l'anno dopo la carta del lavoro, che si trattava di organi dell'amministrazione dello Stato, privi di personalità giuridica. Questa distinzione non era soltanto di natura tecnica ma era connessa, e in parte notevole lo predeterminava, al ruolo che le corporazioni avrebbero realmente svolto: non quello di strumento dell'autogoverno delle categorie produttive, bensì l'altro di ulteriore branca dell'apparato burocratico dello Stato. Tale scelta ebbe questo di caratteristico, che anch'essa non si realizzò che in minima parte. Innanzi tutto, prima ancora delle corporazioni fu istituito l'omonimo Ministero (r.d. 2 luglio 1926, n. 1131); insediandolo, Mussolini, che ne fu il primo titolare, disse che non si trattava di organo burocratico né si intendeva sottrarre alle organizzazioni sindacali la loro «azione necessariamente autonoma». Presso il Ministero fu costituito, con funzioni

---

[16] Si veda, per tutti, PH.C. SCHMITTER, *Ancora il secolo del corporativismo?*, in *La società contemporanea*, a cura di M. MARAFFI, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 45-85.

soltanto consultive, il Consiglio nazionale delle corporazioni, che di corporativo aveva solo il nome, non differendo per il resto, nella sostanza, dai molti consigli superiori esistenti presso vari ministeri. La composizione del Consiglio subirà continue modifiche, fino allo sbocco finale, sul quale dovrò brevemente tornare, nella Camera dei fasci e delle corporazioni. Ma giova subito notare che il nuovo Ministero, cui un recente indirizzo storiografico, poggiandosi soprattutto su una lettura sforzata dell'opera e della figura di Giuseppe Bottai, tende ad attribuire la natura di proto organo della programmazione dell'economia italiana, nacque proprio dallo smembramento di quel Ministero dell'economia nazionale che era stato creato nel 1923 con la riunione di tutti i servizi amministrativi relativi all'agricoltura, all'industria, al commercio e al lavoro. Rinacque così, *a latere* di quello delle corporazioni, il vecchio Ministero dell'agricoltura (col nome di agricoltura e foreste); mentre l'amministrazione finanziaria (finanze e tesoro) restò concentrata nell'unico Ministero delle finanze che già il 31 dicembre 1922 aveva assorbito quello del tesoro. Quando poi, nel quadro della politica autarchica, si tentò di dare una disciplina unitaria al commercio estero, specie sotto il profilo valutario, venne creato nel 1936 un Sottosegretariato agli scambi e valute alle dirette dipendenze del capo del governo, elevato poi nel 1937 a ministero. Di fatto, l'opera e gli scritti coevi e memorialistici dei responsabili di questi dicasteri sono più importanti, per lo studio dell'economia italiana sotto il fascismo, dell'opera e degli scritti dei ministri delle corporazioni, a cominciare da Bottai (per non parlare del rozzo ras di Massa, Renato Ricci, che resse il Ministero dal 1939 al 1943), i quali hanno invece trovato credito soprattutto fra gli storici dell'ideologia e di ciò che una parte del fascismo avrebbe voluto essere, piuttosto che di quello che il regime fascista fu.

La legge 5 febbraio 1934, n. 163, istituì finalmente le corporazioni, e il 10 novembre successivo Mussolini le insediò solennemente in Campidoglio in numero di ventidue: otto a ciclo produttivo agricolo, industriale e commerciale; otto a ciclo produttivo industriale e commerciale; sei per le attività produttrici di servizi. Oltre il compito di agire come organi di collegamento fra le parallele associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e di mediazione nei rapporti di lavoro, le corporazioni ebbero quello, il cui esercizio necessitava comunque dell'«assenso del capo del governo», di elaborare «le norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici e per la disciplina unitaria della produzione».

Sulla carta, i poteri delle corporazioni erano dunque molto ampi. A prendere alla lettera l'indirizzo che così sembrava esprimersi, si poteva arrivare o alle formule, velleitarie e fin troppo famose, patrocinate da Ugo Spirito nel convegno di Ferrara del maggio 1932, della «corporazione proprietaria», nella quale dovevano dissolversi gli stessi sindacati, e dei «corporati azionisti della corporazione», oppure alla manifestazione, da parte degli industria-

li, di timori, anch'essi spropositati, di asfissianti ingerenze statali nella conduzione dei loro affari (anche se il primato, nell'azienda, del datore di lavoro, era stato riconosciuto dalla carta del lavoro). Nella realtà le corporazioni non ebbero mai propri apparati burocratici (il che, per degli organi dell'amministrazione dello Stato, non era una carenza di poco conto) e furono viste con diffidenza non solo dalla burocrazia statale tradizionale, centrale e periferica, ma anche dalle burocrazie confederali e sindacali. Secondo i dati riportati da Sabino Cassese[17], le corporazioni stipularono fino al 1940 solo 30 accordi economici collettivi, mentre il Consiglio nazionale delle corporazioni emanò, fra il 1930 e il 1934, due sole norme corporative, e il Comitato corporativo centrale, l'organo ristretto che venne man mano esercitando molte delle funzioni del pletorico Consiglio, fece poco di più, emanandone quattordici fra il 1934 e il 1940. La pratica degli accordi interconfederali, che scavalcavano la mediazione corporativa, è una ulteriore conferma di questa scarsa incisività delle magniloquenti corporazioni.

L'*impasse* in cui, sul punto fondamentale dell'esercizio di un proprio potere normativo, erano finite le corporazioni, si pretese di sbloccarla con quella che potremmo chiamare una fuga in avanti: la creazione, con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, della Camera dei fasci e delle corporazioni. Questa innovazione non solo sanzionò, anche formalmente, il ripudio del principio elettorale, non solo rappresentò lo sbocco dell'indirizzo che trasferiva la sostanza del potere legislativo nell'esecutivo («Il Senato del Regno e la Camera dei fasci e delle corporazioni collaborano col governo per la formazione delle leggi», recitava l'art. 2 della nuova legge), ma giustappose, si potrebbe dire con involontario miscuglio di malizia e di ironia, i consigli nazionali, tutti nominati dall'alto, delle due più solenni, ma più svuotate politicamente, strutture del regime: le corporazioni, appunto, e il partito nazionale fascista (a buon conto l'art. 15 stabiliva che «le votazioni hanno luogo sempre in modo palese»). I corporativisti puri avevano posto in dubbio – un dubbio mai preso sul serio da Mussolini – se lo Stato corporativo, in cui tutte le forze sociali si assumeva fossero politicamente rappresentate, abbisognasse ancora di un partito politico. Ora, con la nuova Camera si pensava di aver risolto il problema dando un massimo di dignità e un minimo di potere ai due concorrenti autoritariamente riuniti in un comune luogo istituzionale, che avrebbe dovuto rappresentare i «produttori» e i fascisti, eliminando la figura del cittadino. In realtà, anche in questo caso estremo, era intrinseco al regime fascista, una volta decapitati ad alto livello politico gli organismi creati o ereditati, non solo di lasciarli sussistere, ma di servirsene come casse di risonanza e come camere di compensazione, nelle quali far

[17] Cfr. le pp. 65-224 in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

svolgere i compromessi, le transazioni, gli accordi tattici, gli aggiustamenti di tiro che non dovevano comparire alla luce del sole. In questo senso, la Camera dei fasci e delle corporazioni non fu soltanto un'accolta di ombre e di marionette; e gli storici degli ultimi anni del regime possono trovare nei suoi atti e documenti materia non priva di interesse.

Molti studiosi hanno scritto che il meccanismo corporativo presentava aspetti positivi che non poterono tuttavia manifestarsi perché soffocati dalla dittatura. Fin dal 1934 il grande uomo d'affari e senatore Ettore Conti aveva, più cautamente, confidato al suo *Taccuino*[18] che il sistema, «se fosse libera agli interessati la designazione dei propri rappresentanti e libera la discussione, cose entrambe impossibili in regime dittatoriale», sarebbe stato «tollerabile». Molti scrittori cattolici, desiderosi di salvaguardare il principio corporativo, intrinseco a quella che un tempo si chiamava la dottrina sociale cristiana, e di mettere nello stesso tempo fra parentesi il contributo che il corporativismo cattolico aveva dato a quello fascista, hanno sostenuto posizioni analoghe, con accenti diversi durante e dopo il regime. Nelle affermazioni di questo tipo c'è del vero, e la ripresa, cui ho già accennato, della discussione sulla possibilità di un corporativismo democratico sta a confermarlo. Non devono tuttavia essere occultati né il problema storico del nesso fascismo-corporativismo come si realizzò in Italia e che non può essere visto come condizione sospensiva imposta dal cattivo fascismo al buon corporativismo, né il nodo teorico della natura della rappresentanza degli interessi come alternativa alla rappresentanza basata sul suffragio individuale e universale. Dobbiamo qui limitarci a constatare che in questo nodo si aggrovigliano contraddizioni rese particolarmente evidenti proprio dall'esperienza del regime fascista italiano. Si pensi, ad esempio, alla confusione fra «interessi» e «capacità», parole proprie della polemica antiparlamentare e care entrambe ai corporativisti. La sesta dichiarazione della carta del lavoro affermava che «le corporazioni costituiscono l'organizzazione unitaria della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi»: la gestione degli interessi, si poteva commentare, agli interessati, cioè ai produttori organizzati. Ma l'ipotesi che l'uomo fosse il miglior giudice dei propri interessi era una proposizione liberal-liberista sbeffeggiata dai dottrinari fascisti, che amavano contrapporvi, anche qui sulla scia dei nazionalisti, «il concetto del *governo dei più capaci*» (per usare ancora un'espressione del *Manifesto* di «Politica» del 1918), senza peraltro preoccuparsi di stabilire criteri, norme e garanzie affinché gli interessati esprimessero, come propri rappresentanti, proprio i più capaci. Di fatto, escluso anche all'interno della corporazione, come già del sindacato, il principio elettivo, vi si seppe sostituire solo la nomina governativa dall'alto.

---

[18] E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Milano, Garzanti, 1968.

Si crearono così, nel regime fascista, come due circuiti. Il primo, che ben possiamo, a questo punto, chiamare di natura corporativa, si rifaceva al principio generale, di grandissima presa ideologica, della società organica che chiama a collaborare le classi sancendone le disuguaglianze gerarchicamente ordinate. Accanto alla grande legislazione sopra sommariamente richiamata, va aggiunta, sotto questo profilo, la menzione del minuto disciplinamento cui furono sottoposti gli esercenti di attività e professioni le più varie, tendenzialmente tutte. Come scrisse Francesco Luigi Ferrari già nel 1928, «l'ordinamento del lavoro intellettuale e manuale ed il regime dei commerci» furono fondati «sul duplice principio della concessione e della limitazione», così da dividere il corpo sociale «in numerose categorie che godono di diritti e privilegi particolari, sollecite a difendersi contro la concorrenza delle intelligenze più vivaci e delle iniziative più ardite»[19]. È questo uno dei più consistenti e attossicati lasciti di tipo corporativo che la repubblica abbia ricevuto dal fascismo. L'altro circuito stabilì un contatto diretto, saltando i farraginosi congegni macrocorporativi, fra il potere politico e i titolari delle forze sociali dominanti (rappresentati nelle proprie associazioni ben più direttamente di quanto potesse avvenire per le classi dominate nelle loro) nonché, entro certi limiti, con quei tecnici – i «più capaci» – che si fossero mostrati disponibili a collaborare con il regime. Il nittiano Alberto Beneduce, primo presidente dell'IRI, è diventato il personaggio simbolo di questa categoria di tecnici ai quali fu in parte delegata la gestione di quella che, con espressione che ha avuto larga fortuna, Sabino Cassese ha chiamato l'«amministrazione parallela»[20].

All'amministrazione parallela fu affidato, con la creazione o il potenziamento di una miriade di enti non molto ben coordinati fra di loro, il compito di curare quel complesso più dinamico e moderno di attività nel campo economico e sociale alle quali non sembravano adatte né la burocrazia tradizionale né, tanto meno, le corporazioni. Questo non significa che gli apparati ministeriali subissero uno scacco. Si trattò piuttosto di una divisione di compiti, non sempre per altro ben definita e comunque non priva di conflittualità, fra organi preposti alle finalità tradizionali dello Stato e strumenti di amministrazione indiretta dei nuovi obiettivi che lo Stato si poneva. Questa soluzione offriva fra l'altro un duplice vantaggio: da una parte ampliava le opportunità di incarichi e prebende ai quadri del partito, dall'altra stabiliva nuovi luoghi istituzionali di incontro fra pubblica amministrazione e forze economiche (si vedano ad esempio le leggi del 1932 e del 1939 sui consorzi obbligatori e sulla disciplina dei nuovi impianti).

---

[19] Si veda F.L. FERRARI, *Il regime fascista* ... cit., p. 95, dove si fa l'esempio dei commercianti, dei procuratori, dei giornalisti.

[20] Si veda *La formazione dello Stato* ... citata.

Gli studiosi hanno mostrato particolare interesse per le iniziative che portarono nel 1931 alla creazione dell'IMI (Istituto mobiliare italiano), nel 1933 a quella dell'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), nel 1936 alla riforma bancaria elaborata dai tecnici dell'IRI al di fuori della corporazione della previdenza e del credito, nel 1937 alla trasformazione definitiva dell'IRI da convalescenziario, come fu chiamato, di industrie malate a ente permanente di gestione. L'attenzione prestata a questo che può essere definito il sistema IRI nasce dal fatto che fu allora dato vita al più forte complesso di industria pubblica (rimasta privata nella forma giuridica della società per azioni) che l'Italia repubblicana abbia ereditato dal fascismo e abbia poi, dopo qualche iniziale incertezza, provveduto a gestire e a sviluppare. Inoltre, nella prevalente considerazione storiografica, il sistema IRI viene visto come il punto di arrivo del processo di sistole e diastole, fra immobilizzi bancari e salvataggi statali, che aveva caratterizzato da lunga data (almeno dagli scandali bancari del 1892-93) la via italiana al capitalismo industriale, trasferendone parte cospicua del costo alla collettività (il precedente immediato dell'IRI era il Consorzio sovvenzioni su valori industriali, creato alla fine del 1914). Il sistema IRI rappresenta in questo quadro un tentativo di regolarizzare la cosiddetta economia a due settori, uno pubblico e uno privato, che si era delineata durante la guerra, quando «i vecchi liberisti, e, in particolare, i più prestigiosi fra essi, divennero paladini di efficienza nell'intervento statale e configurano l'ipotesi di uno Stato imprenditore nel libero mercato»[21].

Lunga era la strada che sarebbe stata percorsa secondo questo indirizzo. Esso comprendeva in sé sia la separazione razionale, sia la commistione pragmatica fra settore pubblico e settore privato. Anche sotto questo profilo un personaggio simbolo appare Alberto Beneduce, che accanto alla presidenza dell'IRI mantenne quella della grande *holding* finanziaria Bastogi, il cui pacchetto di controllo egli retrocesse dalla mano pubblica ad un sindacato privato costituito da potentati quali le Assicurazioni generali, la Centrale, la Edison, la Fiat, la Montecatini, la Pirelli[22]. Infine, le interpretazioni, di origine soprattutto sociologica, che hanno visto nel fascismo una tappa del processo di modernizzazione di un paese *late comer* come l'Italia, non hanno potuto non dare un posto cospicuo alla creazione del sistema IRI.

Accanto al parastato economico (ente parastatale fu una formula tipicamente fascista, poi lasciata cadere dalla dottrina giuridica) il fascismo ne sviluppò un altro, gestore di quei servizi sociali che erano divenuti stru-

---

[21] Come scrive V. FOA, *Introduzione*, in P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia. La politica economica del fascismo*, Torino, Einaudi, 1971.

[22] Cfr. F. BONELLI, *Beneduce Alberto*, in *Dizionario biografico degli italiani*, VIII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1966, pp. 455-466.

mento indispensabile di controllo sociale ed erano stati preannunciati dalle dichiarazioni XXVI-XXVIII della carta del lavoro. Il fascismo avviò così la costruzione della forma italiana di *Welfare State*, con i suoi aspetti clientelari che nascevano dal ricondurre le prestazioni erogate non tanto a garantiti diritti dei cittadini quanto alla provvidenziale benevolenza del regime e dei suoi gerarchi. Anche in questo campo non tutto era nuovo. Il fascismo appena giunto al potere aveva manchesterianamente abolito il monopolio statale delle assicurazioni sulla vita voluto fra forti opposizioni da Giolitti e da Nitti, collaboratore Beneduce, con la creazione nel 1912 dell'Istituto nazionale delle assicurazioni; ma finì poi col porsi sulla scia della precedente legislazione sociale e perfino di alcune conquiste del biennio rosso (ad esempio, del decreto legge luogotenenziale 29 aprile 1919, n. 603, sulle assicurazioni obbligatorie di invalidità e vecchiaia, affidate alla gestione di una Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, già Cassa nazionale di previdenza per gli operai, che risaliva al 1898). Tappe fondamentali di questo processo furono la fondazione nel 1933 dell'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INFPS e INFAIL: cadute le F, sono sigle ancora esistenti).

Va ancora rilevata una conseguenza che non è, in genere, fra quelle prese maggiormente in considerazione: l'ampio svuotamento, anche per questa strada, degli enti locali. Questi infatti, caduta nel nulla la velleità di introdurre nel loro ordinamento pezzi di corporativismo, si videro affiancati da una sempre più ampia rete di sedi locali di enti e di uffici nazionali che occupavano e gestivano spazi sociali vecchi e nuovi, a cominciare da quello dell'assistenza, un tempo riservato alle vetuste opere pie, che Crispi aveva modernizzato trasformandole in istituzioni di beneficenza e il primo fascismo, nel 1923, in istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

4. *Il totalitarismo e il «consenso»*

Si è a lungo discusso se il fascismo vada ricondotto sotto la più ampia categoria del totalitarismo, assieme al nazismo e al comunismo sovietico. Le implicazioni politiche di questo dibattito sono fin troppo evidenti e non sempre è stato facile prescinderne.

La categoria stessa di totalitarismo si è rivelata del resto di non facile definizione. Presa alla lettera e senza grande approfondimento teorico essa sembrerebbe significare la completa integrazione della società civile nello Stato. Mussolini disse: tutto nello Stato, nulla al di fuori dello Stato, niente contro lo Stato; ma si trattava più dell'indicazione di una linea di tendenza, enfatizzata a scopo propagandistico, che di un obiettivo pienamente perseguibile nella realtà e suscettibile di verifica in sede di analisi storica. In linea

di fatto in Italia lo Stato fascista «rimase fino all'ultimo anche Stato dinastico e cattolico, quindi non totalitario in senso fascista»[23]. Ma proprio la pluralità, a tutti i livelli, di incontrollati centri di comando, solo parzialmente mediati da un capo di tipo carismatico, deve per altro verso essere considerata una caratteristica del totalitarismo moderno[24]. Non cioè un unico ordine compatto e coerente, ferreamente gerarchico e a tutti ugualmente imposto, bensì disordine derivante dall'esercizio discrezionale, e quindi largamente imprevedibile, di una sovranità spezzettata fra i vari gruppi di potere (partito, burocrazia, forze armate, potentati economici, gruppi dominanti locali e, se del caso, monarchia e apparato ecclesiastico).

Nel fascismo italiano può dirsi che operino entrambe le tendenze, quella all'ordine e quella al disordine, quella all'autoritarismo gerarchico e quella al caos: Leviathan insomma e Behemoth, per riprendere l'immagine biblica proposta da Franz Neumann nel suo libro sulla struttura e la pratica del nazionalsocialismo[25]. Ma nel regime fascista italiano non c'è la vittoria assoluta di Behemoth che Neumann vide nel nazismo e nemmeno accade che i due mostri funzionalmente convivano, secondo lo schema del «doppio Stato» elaborato da Ernst Fraenkel sempre per la Germania nazista[26]. Nel regime fascista italiano Leviathan e Behemoth sono compresenti e perennemente confliggono. Il fascismo italiano, conquistato il potere dando spazio a Behemoth e minacciando di scatenarlo in modo totale (o quasi), si volse poi a Leviathan. Ma la memoria delle sue origini e il suo carattere di massa, che lo sollecitavano a impadronirsi di tutta la società civile sia con azione diretta e controllata, sia aggregando alla rinfusa al proprio carro uomini, interessi, istituzioni, poteri, pregiudizi e culture, lo risospingevano verso Behemoth. Perfino il pullulare di enti dell'amministrazione parallela, sul quale ho richiamato precedentemente l'attenzione e che è considerato il fiore all'occhiello dello sforzo di modernizzazione operato dal fascismo, può essere visto, da questo punto di vista, quale una operazione foriera di disordine. Come ha scritto infatti Giorgio Candeloro «all'ombra della tendenza al totalitarismo sorse (...) una molteplicità di organismi autonomi che già in epoca fascista costituirono, almeno in parte, dei centri di potere e che in seguito renderanno particolarmente complessa la vita politica e amministrativa dell'Italia democratica»[27].

---

[23] Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato* . . cit., p. 291.

[24] Come anche A. AQUARONE riconosce nella *Prefazione* a K.D. BRACHER, *La dittatura tedesca*, Bologna, Il Mulino, 1983.

[25] F.L. NEUMANN, *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, con introduzione di E. COLLOTTI, Milano, Feltrinelli, 1977.

[26] E. FRAENKEL, *Il doppio Stato: contributo alla teoria della dittatura*, con introduzione di N. BOBBIO, Torino, Einaudi, 1983.

[27] G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* ... cit., p. 298.

Il totalitarismo come tendenziale caos urtava contro uno dei cardini sui quali era stato costruito il regime: il bisogno di sicurezza. Questo bisogno non richiedeva soltanto la certezza del diritto in un'ampia sfera di rapporti regolati dalla legge civile; esso nasceva dal profondo di una società sconquassata dalla guerra e investita dagli avviati processi di modernizzazione. La richiesta di sicurezza è stata considerata come caratteristica soprattutto dei ceti medi sia perché i ceti medi costituirono la principale base di massa del fascismo, sia perché in alcuni strati dei ceti medi quella richiesta conviveva con le insofferenze tardo o pseudo romantiche verso la piattezza dell'ordine borghese. Il culto della eroicità e la pratica del perbenismo furono il modo in cui il fascismo al potere cercò di gestire una contraddizione che gli era stata utilissima per conquistarlo, secondo quello che è stato chiamato il «paradosso della violenza fascista» e cioè «l'abilità di legare sentimenti antisociali alla difesa dell'ordine sociale esistente»[28].

Tratto distintivo del totalitarismo moderno di fronte all'autoritarismo tradizionale o al bonapartismo è la pretesa di ottenere il consenso della popolazione e di trasformarla anzi tutta in «militante ideologica» e in «partecipante attiva» o, come anche è stato detto, in «agenti volontari dell'autorità»[29]. Punto di arrivo avrebbe dovuto essere, per il fascismo italiano, la creazione dell'«uomo nuovo» fascista (alla cui ricerca, non molto fortunata, si sono in particolare dedicati Renzo De Felice e Michael A. Ledeen[30]. La coscienza razziale avrebbe dovuto integrare la costruzione, che sotto questo aspetto fu iniziata con la persecuzione contro gli ebrei.

La discussione sul «consenso» – fenomeno di ben difficile misurazione là dove non esiste la facoltà di dissenso – ha spesso oscillato fra punti di vista troppo schematici e riduttivi. Per un verso si è voluto vedere consenso ovunque nelle carte di polizia non siano rimaste tracce di agitazioni e complotti; per un altro verso si è fatto appello a distinzioni valide sì, ma solo in prima approssimazione, come quella fra consenso dall'alto e consenso dal basso, consenso attivo e consenso passivo, consenso spontaneo e consenso manipolato.

Poco dopo la marcia su Roma, Mussolini, in una cerimonia svoltasi al Ministero delle finanze il 7 marzo del 1923, disse: «Io dichiaro che voglio governare, se possibile, col consenso del maggior numero di cittadini; ma nell'attesa che questo consenso si formi, si alimenti e si fortifichi, io accantono il massimo delle forze disponibili. Perché può darsi per avventura che

---

[28] A. Lyttelton, Fascismo e violenza... cit., p. 983

[29] Si vedano G. Germani, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bologna, Il Mulino, 1975 e A. Stawar, *Liberi saggi marxisti*, Firenze, La Nuova Italia, 1973.

[30] Cfr. di R. De Felice, *Intervista sul fascismo*, a cura di M.A. Leeden, Bari, Laterza, 1975 e di M.A. Leeden, *L'internazionale fascista*, Bari, Laterza, 1973.

la forza faccia ritrovare il consenso, e in ogni caso, quando mancasse il consenso, c'è la forza»[31]. Mussolini in queste poche parole sintetizza assai bene due punti essenziali: innanzi tutto il rapporto fra forza e consenso, che non è solo di opposizione (*coactus tamen voluit,* come diceva il diritto romano; o, più drammaticamente, come proprio i regimi totalitari hanno mostrato, possibilità di collaborazione delle vittime coi carnefici); e poi il programma di stimolare per il futuro la nascita di un consenso più complesso ed elaborato. Gli studi recenti hanno cominciato a rivolgersi soprattutto a questo secondo aspetto o fase, esaminandone gli strumenti culturali ed istituzionali: intellettuali e loro organizzazione, littoriali, stampa, radio, cinema, sport, organizzazioni giovanili e di massa, dopolavoro (si ricordi che nel 1925 e nel 1926 furono create rispettivamente l'ONB – Opera nazionale Balilla, posta nel 1929 alle dipendenze del Ministero dell'educazione nazionale – e l'OND – Opera nazionale dopolavoro –; che nel 1937 le organizzazioni giovanili furono riunite nella GIL – Gioventù italiana del littorio – sotto la segreteria nazionale del PNF; che i primi littoriali si ebbero nel 1934). Ma molti aspetti di questa attività del fascismo – ad esempio l'Opera nazionale maternità ed infanzia – attendono ancora di essere indagati.

Un recente studio di Luisa Passerini[32] ha richiamato l'attenzione sul fatto che prima di un «consentire» esiste un «sentire» e che il problema storico consiste nello studiare l'impatto, ricco di repulse e di ambiguità, dell'uno e dei suoi tempi brevi con l'altro ed i suoi tempi lunghi. Questo significa che il discorso sul consenso-dissenso non può essere circoscritto ai livelli più immediatamente politici, ma deve investire tutti quei terreni sociali e culturali sui quali il fascismo pretendeva, appunto, il consenso. Passerini fa in particolare l'esempio della «resistenza demografica». Più in generale, gli studi sulla formazione della «personalità autoritaria» hanno mostrato come la famiglia sia nello stesso tempo il luogo in cui quella personalità si forma e il rifugio contro gli eccessi dell'autoritarismo. In direzione in parte analoga Victoria De Grazia, studiando il Dopolavoro, ha rilevato in parte come il fascismo, nello sforzo di acquisire consenso anche nel tempo libero, abbia dovuto fare i conti con le molte e varie culture e subculture preesistenti[33].

Può dirsi in conclusione che il fascismo, di fronte ai problemi che all'uscita dalla prima guerra mondiale si ponevano alla società e al sistema poli-

---

[31] Cfr. B. MUSSOLINI, *Opera omnia,* a cura di E. SUSMEL – D. SUSMEL, XIX, *Dalla marcia su Roma al viaggio negli Abruzzi: 31 ottobre 1922-22 agosto 1923*, Firenze, La Fenice, 1956, p. 163.

[32] *Torino operaia e fascismo*, Bari, Laterza, 1984.

[33] Cfr. V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Bari, Laterza, 1981.

tico italiani, abbia creduto di poter imboccare una scorciatoia che si rivelò invece un lungo e tragico binario morto. La guerra aveva messo in crisi le strutture sia dello Stato liberale che del movimento operaio, aveva creato nuovi e più stretti intrecci fra Stato ed economia ed aveva portato grandi masse di popolo prima sui campi di battaglia e poi sulla scena politica. Mentre la prospettiva di «fare come la Russia» agiva soprattutto a livello di speranza o di paura, si era venuta delineando la difficile ricerca di un nuovo assetto liberaldemocratico entro il quale tener conto dei mutati rapporti fra potere politico e potere economico e nello stesso tempo assorbire ed equilibrare, rendendoli strumento insieme di partecipazione e di controllo sociale, i partiti di massa affermatisi nell'immediato dopoguerra in virtù del suffragio universale e della proporzionale. Ricerche recenti hanno mostrato come in questo modello entrassero elementi di tipo corporativo che dislocavano fuori del parlamento una parte più o meno ampia dei poteri decisionali, sulla via di quello che oggi viene chiamato capitalismo organizzato o democrazia contrattata. Questo avveniva non solo in Italia[34], ma anche in Germania e in Francia; e sarà anzi la repubblica di Weimar a costituire il «laboratorio» più significativo in questa direzione (non è un caso che la parte relativa alla Germania sia la più persuasiva, rispetto a quelle dedicate alla Francia e all'Italia degli anni Venti, dell'ampia ricerca comparata condotta da Charles S. Maier[35].

Per cause storiche essenzialmente italiane il fascismo troncò in Italia questo processo, ma non riuscì a scalzarne le ragioni profonde. Come hanno osservato in più occasioni Giampiero Carocci e Vittorio Foa il sistema politico creato dopo la liberazione – quadro liberaldemocratico e partiti di massa – si ricollegherà proprio alla strada tentata nel primo dopoguerra e nel biennio rosso. Gli elementi di Stato imprenditoriale e di Stato assistenziale creati o sviluppati dal fascismo saranno accolti nel nuovo sistema e potranno in esso prosperare. L'istituzionalizzato e velleitariamente onnicomprensivo corporativismo fascista cederà il posto a un corporativismo informale e strisciante capace di convivere, ora in modo palese ora in modo occulto, con l'assetto liberaldemocratico, pur generando in esso crescenti tensioni.

La vastità della bibliografia sul fascismo, coeva e posteriore alla caduta del regime, ci obbliga a limitarci alla segnalazione di pochi ulteriori titoli, circoscritti agli aspetti più generali.

---

[34] Per la quale si veda in particolare A. LAY – M. PESANTE, *Produttori senza democrazia. Lotte operaie, ideologie corporative e sviluppo economico da Giolitti al Fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

[35] *La rifondazione dell'Europa borghese: Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bari, De Donato, 1979.

Antologie di giudizi critici e rassegna delle interpretazioni: R. DE FELICE, *Le interpretazioni del fascismo*, Bari, Laterza, 1969 (prima edizione, più volte aggiornata); Id., *Il fascismo. Le interpretazioni dei contemporanei e degli storici*, Bari, Laterza, 1970; *Il regime fascista*, a cura di A. AQUARONE – M. VERNASSA, Bologna, Il Mulino, 1974; *Il fascismo nella analisi sociologica*, a cura di L. CAVALLI, Bologna, Il Mulino, 1975; E. SACCOMANI, *Le interpretazioni sociologiche del fascismo*, Torino, Loescher, 1977; C. CASUCCI, *Il fascismo. Antologia di scritti critici*, Bologna, Il Mulino, 1982.

Per la comparazione con il fascismo di altri paesi: *Il fascismo in Europa*, a cura di S.J. WOOLF, Bari, Laterza, 1984[3].

Fra le lezioni e le testimonianze che negli anni Sessanta segnarono un risveglio dell'interesse sul fascismo anche in un pubblico più vasto di quello degli specialisti: *Fascismo e antifascismo (1918-1948)*, Milano, Feltrinelli, 1962, voll. 2.

Fra gli autori fascisti: oltre B. MUSSOLINI, *Opera omnia*, a cura di E. SUSMEL – D. SUSMEL, Firenze, La Fenice, poi Roma, Volpe, 1951-1980, voll. 44; G. GENTILE, *Origine e dottrina del fascismo*, Roma, Libreria del littorio, 1929; G. VOLPE, *Storia del movimento fascista*, Milano, ISPI, 1939.

Fra gli scritti di antifascisti coevi: A. GRAMSCI, *Sul fascismo*, a cura di E. SANTARELLI, Roma, Editori riuniti, 1974; P. TOGLIATTI, *Lezioni sul fascismo*, a cura di E. RAGIONIERI, Roma, Editori riuniti, 1970; C. ROSSELLI, *La realtà dello Stato corporativo. Corporazione e rivoluzione*, in «Quaderni di Giustizia e Libertà», 1934, 10, pp. 3-12; G. SALVEMINI, *Scritti sul fascismo*, I, a cura di R. VIVARELLI, Milano, Feltrinelli, 1961; II, a cura di N. VALERI – A. MEROLA, Milano, Feltrinelli, 1966; III, a cura di R. VIVARELLI, Milano, Feltrinelli, 1974.

Saggi interpretativi di carattere generale: M. BARDÈCHE, *Che cos'è il fascismo?*, Roma, Volpe, 1963; A. DEL NOCE, *Il suicidio della rivoluzione*, Milano, Rusconi, 1978 (in particolare, il saggio *Idee per la interpretazione del fascismo*); A. KUHN, *Il sistema di potere fascista*, Milano, Mondadori, 1975; J. MONNEROT, *Sociologie de la révolution*, Paris, Fayard, 1969 (in particolare, parte VI, *Sociologie des fascismes*); E. NOLTE, *I tre volti del fascismo*, Milano, Sugar, 1966; W. REICH, *Psicologia di massa del fascismo*, Milano, Sugar, 1971.

Opere storiche di carattere generale: F. CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Einaudi, 1961; L. SALVATORELLI – G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1964; G. CAROCCI, *Storia del fascismo*, Milano, Garzanti, 1972; E. SANTARELLI, *Storia del fascismo*, Roma, Editori riuniti, 1973; N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano, Feltrinelli, 1973; *Fascismo e società italiana*, a cura di G. Quazza, Torino, Einaudi, 1973.

Fra le interpretazioni dell'assetto istituzionale fascista elaborate da antifascisti coevi va segnalato: S. TRENTIN, *Dallo statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. PIZZORUSSO, Venezia, Marsilio, 1983. Un primo tentativo di sistemazione, che ha avuto notevole influsso anche in campo storiografico, è quello di L. PALADIN, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, Giuffrè, 1966.

Sul rapporto fra centro e periferia: *Il fascismo e le autonomie locali*, a cura di S. FONTANA, Bologna, Il Mulino, 1973 (in particolare, il saggio di E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*).

Sul «legislatore del fascismo» si veda P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963.

Sul poliziotto del fascismo cfr. P. CARUCCI, *Arturo Bocchini*, in *Uomini e volti del fascismo*, a cura di F. CORDOVA, Roma, Bulzoni, 1980.

Sull'organizzazione sindacale e corporativa: F. CORDOVA, *Le origini dei sindacati fascisti (1918-1926)*, Bari, Laterza, 1974; G. SAPELLI, *Fascismo, grande industria e sindacato. Il caso di Torino, 1929-1935*, Milano, Feltrinelli, 1975; G.C. JOCTEAU, *La magistratura e i conflitti di lavoro durante il fascismo (1926-1934)*, Milano, Feltrinelli, 1978. Sul gerarca al centro della vicenda corporativa: F. MALGERI, *Giuseppe Bottai*, in *Uomini e volti del fascismo* ... citata.

Sul partito fascista: P. POMBENI, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.

Una recente rassegna è quella di G. SABBATUCCI, *Fascist Institutions: recent Problems and Interpretations*, in «The Journal of Italian History», II (1979), 1.

Qualche titolo sull'economia italiana durante il fascismo: *Lo sviluppo in Italia*, a cura di G. FUÀ, III, Milano, Angeli, 1969; *L'economia italiana nel periodo fascista*, a cura di P. CIOCCA – G. TONIOLO, Bologna, Il Mulino, 1976; G. GUALERNI, *Industria e fascismo*, Milano, Vita e pensiero, 1976; R. SARTI, *Fascismo e grande industria 1919-1940*, Milano, Moizzi, 1977; *Industria e banca nella grande crisi (1929-1934)*, a cura di G. TONIOLO, Milano, Etas libri, 1978; D. PRETI, *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma, Editori riuniti, 1980.

In particolare, sui rapporti fra capitalismo e fascismo: D. GUÉRIN, *Fascismo e gran capitale*, Milano, Schwarz, 1956; E. ROSSI, *Padroni del vapore e fascismo*, Bari, Laterza, 1966; P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia. La politica economica del fascismo*, Torino, Einaudi, 1971; P. MELOGRANI, *Gli industriali e Mussolini: rapporti tra Confindustria e fascismo dal 1919 al 1929*, Milano, Longanesi, 1972; N. POULANTZAS, *Fascismo e dittatura: la terza internazionale di fronte al fascismo*, Milano, Jaca Book, 1971; *Fascismo e capitalismo*, a cura di N. TRANFAGLIA, Milano, Feltrinelli, 1976; *Conflitti sociali e accumulazione capitalistica da Giolitti alla guerra fascista*, Roma, Alfani, s. d.

Fra i molti studi dedicati ai rapporti fra gli intellettuali e le loro organizzazioni e il fascismo: L. MANGONI, *L'interventismo della cultura: intellettuali e riviste del fascismo*, Bari, Laterza, 1974; PH.V. CANNISTRARO, *La fabbrica del consenso: fascismo e mass media*, Bari, Laterza, 1975; M. ISNENGHI, *Intellettuali militanti e intellettuali funzionari: appunti sulla cultura fascista*, Torino, Einaudi, 1979; G. TURI, *Il fascismo e il consenso degli intellettuali*, Bologna, Il Mulino, 1980; N. TRANFAGLIA – P. MURIALDI – M. LEGNANI, *La stampa italiana nell'età fascista*, Bari, Laterza, 1980.

Per una sintesi degli aspetti ideologici cfr. N. BOBBIO, *L'ideologia del fascismo*, Roma, Tipolitografia Il seme, 1975 (Quaderni della FIAP).

*FASCISMO E DITTATURE: PROBLEMI DI UNA DEFINIZIONE**

Per parlare del fascismo è indispensabile partire da un discorso generale sul totalitarismo. Soltanto se riusciamo a dare della categoria totalitarismo una definizione sufficientemente precisa, potremo poi dare un senso al discorso se il fascismo italiano sia stato o non sia stato un caso da far rientrare sotto quella categoria. Si tratta cioè, studiando il fascismo italiano, di distinguere gli elementi che possono essere portati a livello di interpretazione generale da quelli che rimangono specifici della vicenda italiana, non fosse altro perché l'Italia è diversa dalla Germania, è diversa dalla Spagna e dagli altri paesi che hanno sperimentato regimi di quel tipo[1]. La questione può dunque essere impostata in questo modo: se ed entro quali limiti il fascismo italiano possa essere considerato totalitarismo. Una formula che ha avuto fortuna fin dai tempi del fascismo al potere è che sì il fascismo era certo totalitarismo, ma si trattava di un totalitarismo imperfetto. Facendo un confronto con la consequenzialità del nazionalsocialismo tedesco e con l'esperienza dell'Unione Sovietica, emergono indubbiamente dati che possono avvalorare questa visione bonaria, che si incontra con quella degli italiani brava gente[2], divenuta un'arma di polemica politica sulla quale è inutile qui soffermarsi. Gli italiani la conoscono fin troppo bene e i colleghi stranieri vi portano sicuramente un modesto interesse. Accennerò comunque a un punto: quello che vede con sempre maggiore frequenza qualificare il pieno regime fascista, dal 1922 al 1943, come «normale», scaricando tutto il giudizio negativo sui due anni 1943-45 della Repubblica sociale e, di nuovo, sui tedeschi che la tenevano sotto il loro dominio.

---

* Da *Nazismo, fascismo, comunismo. Totalitarismi a confronto*, a cura di M. FLORES, Milano, Bruno Mondadori, 1998, pp. 67-86, in cui è pubblicata in forma più elaborata la relazione tenuta al convegno internazionale organizzato dalla Università di Siena sull'esperienza totalitaria nel XX secolo, svoltosi a Certosa di Pontignano dal 28 set. al 1° ott. 1997.

[1] *Fascismo/fascismi* è il titolo del libro che E. COLLOTTI ha dedicato a questi problemi (Firenze, Sansoni, 1989).

[2] Cfr. D. BIDUSSA, *Il mito del bravo italiano,* Milano, Il Saggiatore, 1994.

Ma passiamo a considerare un opuscolo scritto nel gennaio 1944 a New York da Ludwig von Mises[3]. L'opuscolo, ispirato a un intransigente liberismo che fa considerare ogni forma di «statalismo» una fatale anticamera del totalitarismo, è tutto centrato sulla Germania; ma non mancano, con qualche cautela dovuta al fatto che si trattava pur sempre di *a war time book,* alcuni riferimenti all'Unione Sovietica. Quanto al fascismo, confinato in una nota a piè della pagina 11, si afferma che è anch'esso *a totalitarian system of rutbeless oppression,* pur con alcune esili (*slight*) differenze dal nazismo e dal bolscevismo (per esempio la libertà lasciata a Benedetto Croce). Si tratta insomma di un riconoscimento di specificità e di una concessione di attenuanti, ma anche di una assunzione del fascismo sotto la generale categoria di totalitarismo.

In analogo ordine di idee si muove, sempre durante la guerra, un altro grande teorico liberista emigrato, professore presso la London School of Economics, Friedrich A. Hayek[4]. Hayek tratta soprattutto della Germania nazionalsocialista, e il fascismo italiano è nominato qua e là senza che vi sia dedicata grande attenzione. Del resto, le specificità nazionali non hanno per Hayek grande peso. La sua tesi è che «c'est le socialisme qui a préparé les instruments du contrôle totalitaire», e nel capitolo 12 tratta appunto di *Les racines socialistes du nazisme.* Scrive fra l'altro: «Le conflit qui met aux prises en Allemagne la "droite" national-socialiste et la "gauche" est ce genre de conflit qui s'élèvera toujours entre factions socialistes rivales (...). Ce que l'Allemagne avait en commune avec l'Italie et la Russie, c'etait la prédominance des idées socialistes et non pas le prussianisme»[5]. («Il conflitto che pone a confronto in Germania la destra nazionalsocialista e la sinistra è quel genere di conflitto che nascerà sempre tra fazioni socialiste rivali. Quello che la Germania aveva in comune con l'Italia e la Russia era il prevalere delle idee socialiste e non il prussianesimo»).

Sappiamo che anche Hannah Arendt, nel suo libro sulle origini del totalitarismo[6], trascura il caso italiano e si concentra sui due casi maggiori, la Germania e l'Unione Sovietica. E anche la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, che è del 1968, riprende *a posteriori* la distinzione a vantaggio del fascismo italiano nonché dei regimi di Horthy in Ungheria, di Pilsudski in Polonia, di Franco in Spagna, di Salazar in Portogallo, di Perón in Argentina. Scrive infatti:

---

[3] L. VON MISES, *Omnipotent Government. The Rise of Total State and Total War,* New Haven, Yale University Press, 1944.

[4] F.A. HAYEK, *La route de la servitude,* Paris, Presse Universitaire de France, 1985 (l'edizione originale è del 1943).

[5] Il primo brano citato è il titolo di un paragrafo del capitolo VIII; il secondo si trova a p. 14.

[6] H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951), Milano, Edizioni di Comunità, 1996.

«Although the term itself was first applied by Mussolini to his fascist state, his rule of Italy – in retrospect, and in comparison with its National Socialist German and Communist Russia contemporaries – is not usually described as totalitarian»[7] («Sebbene lo stesso termine sia stato attribuito da Mussolini al suo Stato fascista e alla sua forma di governo – a posteriori e in confronto con i contemporanei regimi nazional socialista in Germania e comunista in Russia – non è di solito considerato come totalitario»).

Una enciclopedia di scienze sociali ha il dovere di definire con precisione i propri oggetti, includendo o escludendo i singoli fenomeni dal modello che va costruendo. Ma anche una raccolta di saggi come questa[8] avrebbe a mio avviso guadagnato dall'affrontare il problema, proprio a fini comparativi, non certo da un punto di vista modellistico ma per elaborare una categoria storico-teorica che consenta di ribadire (o escludere) il valore euristico che per la storia del secolo XX ha la categoria di totalitarismo. Del resto, ha scritto Karl D. Bracher che «Il tentativo, a nostro avviso possibile e scientificamente auspicabile, di conciliare teoria sociale ed effettualità storica richiede che una teoria funzionale-strumentale del totalitarismo sia salvata tanto da troppo furiosi avversari quanto da sostenitori acritici, gli uni come gli altri eccessivamente attenti all'unità politica. Ciò significa anzitutto che oggi non è più possibile una definizione concisa, troppo compendiosa, del totalitarismo, una definizione che abbracci, senza bisogno di qualificazioni ulteriori, i casi classici: l'Italia fascista, il regime hitleriano e lo stalinismo»[9].

Si tratta dunque di costruire una categoria sufficientemente precisa e insieme duttile, bisognosa di forti articolazioni territoriali e temporali, ferme restando le componenti comuni. D'altra parte, l'uso pubblico che sia nella storiografia che nel pensiero politico viene fatto della parola totalitarismo è fortissimo, e non dobbiamo meravigliarcene. Un ex comunista, Franz Borkenau, scrisse a caldo un libro in cui denunciava il patto Ribbentrop-Molotov e la conseguente spartizione della Polonia come la riprova del fatto che la Germania nazista e l'Unione Sovietica avevano tanti di quegli elementi in comune da rendere lecito l'allarme nei riguardi di entrambe[10]. Il libro ebbe una recensione di George Orwell, il quale, pur con alcune riserve, lo lodò dicendo: ecco finalmente uno che parla chiaro[11].

---

[7] *Ibid.*, p. 107.

[8] [Si fa riferimento a *Nazismo, fascismo, comunismo* ... citata].

[9] K.D. BRACHER, *Totalitarismo*, in *Enciclopedia del Novecento*, VII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1984, p. 723.

[10] F. BORKENAU, *The Totalitarian Enemy*, London, Faber and Faber, 1940 (la prefazione è datata 1° dicembre 1939).

[11] *The collected Essays. Journalism and Letters of George Orwell*, I, a cura di S. ORWELL – I. ANGUS, London, Penguin Books, 1974, pp. 40-42.

In tutt'altra situazione nasce un libro che, per quel che ne so, è uno degli ultimi pubblicati negli Stati Uniti sul totalitarismo. Mi riferisco al libro di Abbott Gleason, *Totalitarianism,* che ha per sottotitolo *The Inner History of the Cold War*[12]. Gleason considera il totalitarismo – ed è interessante perché è un americano che lo dice – arma di battaglia ideologica della guerra fredda, quando il peggiore insulto che si poteva fare a un comunista era di paragonarlo a un nazista.

«Totalitarianism – scrive Gleason – was the great mobilizing and unifying concept of the Cold War (...) and it channeled the anti-Nazi energy of the wartime into the post-war struggle with the Soviet Union»[13] («Il totalitarismo è il concetto di guerra fredda maggiormente in grado di mobilitare e unificare (...) e canalizzò l'energia antinazista dell'epoca bellica nella lotta del dopoguerra contro l'Unione Sovietica»).

Obiettivo di Gleason è di unire la storia dell'uso pubblico della parola totalitarismo, negli Stati Uniti, con una considerazione critica del fenomeno in quanto tale. Non c'è pertanto da meravigliarsi se il primo capitolo è dedicato alle *Fascist Origins* e il secondo alla *New Kind of State: Italy, Germany and the Soviet Union in the 1930s.*

Alla domanda: il totalitarismo è un evento o un idealtipo?, risponderei in questo modo: è un evento, ma un evento talmente massiccio, talmente coinvolgente, che non si può sfuggire alla riflessione su di esso in sede teorica, sia sul piano della razionalità, sia su quello della moralità, sia su quello della utilizzabilità del concetto in sede storiografica. Su questo terreno una prima distinzione da porre è quella con l'autoritarismo. L'autoritarismo è fenomeno di lunga durata, che viene ben più da lontano del totalitarismo, che è fenomeno schiettamente novecentesco. Quando la prima guerra mondiale dà un avvio decisivo verso la società di massa, che è un presupposto del totalitarismo, comincia a delinearsi la differenza con l'autoritarismo tradizionale. Bracher[14] ha ricordato che proprio Hitler «preferiva personalmente la qualifica di "autoritario", più degna del Führer», mentre invece «il propagandista Goebbels o zelanti costituzionalisti come Carl Schmitt erano piuttosto propensi alla enfatica versione italiana», quella cioè che parlava di totalitarismo. Ma in questo caso l'enfasi italica del Duce faceva storicamente aggio sugli scrupoli del Führer.

Nel fascismo italiano il vero avvio al totalitarismo inizia dopo il discorso del 3 gennaio 1925, quando Mussolini riprende l'iniziativa per trarre fuori il fascismo dalle secche in cui rischiava di cadere dopo il delitto Matteot-

---

[12] A. GLEASON, *Totalitarianism*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
[13] *Ibid.*, p. 3.
[14] K.D. BRACHER, *Totalitarismo*, in *Enciclopedia del Novecento* ... citata.

ti. Fino al '25 il fascismo va considerato soprattutto un regime autoritario, anche se l'uso della violenza del partito come riserva di quella legale dello Stato già lo discosta dai tradizionali regimi meramente autoritari. Dopo il 1925 il regime sfuma in maniera sempre più accentuata dall'autoritarismo verso il totalitarismo. Anello importante di questa transizione sono le «leggi fascistissime», che abolìscono la separazione dei poteri e costituzionalizzano il massimo organo del partito, il Gran consiglio del fascismo. Sono cose note, sulle quali non mi soffermo.

Vorrei piuttosto ricordare un uso particolare che della distinzione autoritarismo/totalitarismo oggi viene fatto. Gleason, nel libro citato, polemizza con il modo in cui Janet Kirkpatrick pone quella distinzione. Kirkpatrick, che è stata rappresentante degli Stati Uniti all'Onu, scende in un suo libro in battaglia contro il razionalismo[15]. Essa considera il razionalismo padre della tirannia e del totalitarismo, in quanto «encourages us to believe that anything that can be conceived can be brought into being» («ci incoraggia a credere che tutto ciò che può essere concepito possa anche accadere»). La critica di Gleason è che Kirkpatrick usa «autoritarismo» per assolvere regimi illiberali e antidemocratici dell'America latina sostenuti dagli Stati Uniti, distinguendoli così da quelli totalitari. Ecco le parole di Gleason: «The conservatives of the earlier 1980s found it vital to make distinctions between right-wing "authoritarian" dictatorships that may be reformed and left-wing "totalitarian" dictatorships that could not be»[16] («I conservatori dei primi anni Ottanta ritennero essenziale distinguere tra dittature "autoritarie" di destra che potevano essere riformate e dittature "totalitarie" di sinistra che invece non potevano»).

Siamo di fronte a un esempio molto chiaro di un «uso pubblico» di categorie storico-teoriche.

Per accennare a un ulteriore specifico carattere della categoria totalitarismo mi riferirò a tre autori, fra loro molto diversi. Il primo, e precoce, è Luigi Salvatorelli, che in un articolo, *Reazione europea,* comparso su «La Stampa» il 29 gennaio 1923, scrisse che mentre lo Stato-ordine di stampo metternichiano «si contentava di imporre una certa soggezione esteriore», lo Stato-forza del nazionalismo demagogico pretende «la soggezione delle coscienze»[17].

Il secondo autore cui mi riferivo è un marxista polacco eterodosso degli

---

[15] J. KIRKPATRICK, *Dictatorships and double standards. Rationalism and Reason in Politics*, New York, Simon and Schuster, 1982 (il brano citato è a p. 11).

[16] A. GLEASON, *Totalitarianism* ... cit., p. 11.

[17] Cit. in J. PETERSEN, *La nascita del concetto di «Stato totalitario» in Italia*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», I (1975), p. 151.

anni Trenta, Andrzej Stawar[18]. Svolgendo un tema allora molto discusso, la differenza cioè tra fascismo e bonapartismo, Stawar sosteneva che la novità del totalitarismo novecentesco stava nel suo pretendere non solo il corpo, ma anche l'anima dei cittadini, trasformandoli in sudditi consenzienti. Il vecchio autoritarismo, in quel caso il bonapartismo, si accontentava invece della obbedienza esteriore e del conformismo nei comportamenti politici. Gino Germani – è questo il terzo autore che volevo ricordare – avrebbe in qualche modo ripreso questo punto di vista, attribuendo agli Stati totalitari (egli prende in considerazione Italia, Germania e Argentina peronista) il progetto di rendere tutti i cittadini agenti volontari dell'autorità[19]. È questo un terreno su cui il fascismo italiano certo non si tirava indietro.

La definizione di totalitarismo che mi sembra più ampia parte dalla distinzione fra Stato e società civile; e anche in questo caso la ricaduta sul fascismo mi sembra evidente. Norberto Bobbio in molti suoi studi è partito proprio da questa distinzione[20], propria della tradizione di pensiero hegelo-marxista che si è dovuta peraltro affinare per gli intrecci sempre più complessi che fra Stato e società si sono verificati anche nei regimi liberaldemocratici. Il totale assorbimento della società civile entro lo Stato è per Bobbio il carattere essenziale del totalitarismo, quello che lo rende diverso dal vecchio autoritarismo, dalle vecchie tirannie, dal dispotismo orientale, e così via. A mio giudizio, questa definizione tanto è seducente per la sua linearità e il suo carattere idealtipico, quanto è insufficiente per analizzare le singole esperienze storiche totalitarie. Se partiamo dal punto di vista che esiste una differenza essenziale fra Stato e società civile – altrimenti non avrebbe senso nemmeno dire che una assorbe l'altra – non possiamo non dubitare che sia esistito e che possa mai esistere uno Stato totalitario così perfetto e così ben riuscito, che davvero includa in sé tutta la vasta rete di rapporti umani, sociali, familiari, religiosi, culturali, lavorativi che contraddistinguono una società civile sempre più complessa, come bene o male erano anche le società che hanno dovuto subire i regimi totalitari.

Questa non vuole essere una consolazione teorica, e tantomeno può essere una consolazione retrospettiva per coloro che hanno sofferto sotto i regimi totalitari. È piuttosto un atto di fiducia nella libertà umana e può aiutarci a dare un senso a quella ricostruzione della politica in senso democratico. Insomma, c'è sempre uno spiraglio attraverso cui la società, non totalmente assorbita, riescere a passare oltre.

Di particolare interesse può così diventare lo studio della caduta dei regimi totalitari. Le vie di uscita appaiono varie: violente, come è accaduto

---

[18] A. Stawar, *Liberi saggi marxisti*, Firenze, La Nuova Italia, 1973.

[19] G. Germani, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bologna, Il Mulino, 1975.

[20] Si veda in particolare N. Bobbio, *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1985.

per l'Italia e la Germania, oppure, almeno in prima istanza, pacifiche, come per la Spagna, l'Unione Sovietica, le democrazie popolari. Indagare su di esse ci aiuterebbe a comprendere quali fenomeni e quali aspirazioni, venuti crescendo nella società civile, i regimi totalitari non siano riusciti né a soffocare né a riassorbire. E il discorso dovrebbe allargarsi da una parte alle pesanti eredità che i regimi totalitari lasciano ai popoli che li hanno subiti, dall'altra ai nuovi assetti politici e istituzionali che emergono dalla dissoluzione degli Stati totalitari.

Non c'è dubbio che il fascismo italiano, su questo terreno dei rapporti con la società civile, sia stato nei risultati, se non nelle intenzioni, meno coinvolgente. Inefficienza, approssimazioni culturali, incapacità di farsi obbedire e talvolta perfino di farsi prendere sul serio – ma qui si dovrebbe entrare in un discorso storico analitico – condussero a questo risultato. La società si adattò a un compromesso che peraltro avrebbe poi generato una forte vischiosità nel passaggio alla democrazia. Ma anche nella Germania hitleriana il «doppio Stato», di cui parlò Ernst Fraenkel quando la guerra era ancora in corso[21], sta a indicare che nemmeno lo Stato nazionalsocialista era onnipotente (e non entro qui nella discussione sul perché la società tedesca seppe fermare l'eliminazione dei minorati ma non quella degli ebrei e degli zingari).

Per concludere queste considerazioni generali, che peraltro permettono, come si è visto, più di un rinvio al caso italiano, vorrei esprimere la mia perplessità su un punto sollevato da Bauman, che è stato ripreso, per esempio, da chi ha addebitato all'utopia di essere la matrice di tutti i totalitarismi (analoghe critiche all'utopia si trovano nel già ricordato libro di Kirkpatrick). Mi riferisco alla polemica anti-illuministica. Bauman tratteggia una linea di discendenza diretta dall'illuminismo al totalitarismo, che non mi sembra convincente. Che nei totalitarismi del secolo XX vi siano anche elementi di origine illuministica i quali, si potrebbe dire, sono «andati a male» è senz'altro tesi condivisibile Ma è l'ondata irrazionalistica nata verso la fine dell'Ottocento, rivelatasi capace di convogliare frammenti di modernità insieme a dati culturali oscuri e arcaici, che dà al totalitarismo il tocco decisivo. Naturalmente questo non è un giudizio sull'intera opera di Bauman. Ma forse, come spesso accade quando si parla di cose che ci hanno coinvolto, in questo caso agiscono in me anche i ricordi giovanili. Io ho fatto tutte le scuole sotto il fascismo. Una delle cose che ci venivano inculcate in testa era il dileggio contro gli immortali principi dell'89, figli dell'illuminismo. Questi principi avevano rovinato l'Italietta liberale, finché il fascismo li aveva totalitariamente spazzati via.

Consideriamo il fascismo italiano visto un po' più da vicino. Innanzi-

[21] E. FRAENKEL, *Il doppio Stato*, Torino, Einaudi, 1983.

tutto non si può dimenticare che il fascismo è stato il primo totalitarismo ad affermarsi in un paese che aveva, pur con tanti limiti, sperimentato un regime parlamentare che dal liberalismo si andava avviando verso una sua forma di liberaldemocrazia. Certo, alcuni allievi hanno poi superato il maestro. Hitler si considerava allievo di Mussolini, e sicuramente lo ha superato. Però questa primogenitura del fascismo italiano è un fatto storico non indifferente, anche per quanto attiene alla fortuna della parola totalitarismo.

Mussolini amava chiamare Milano il fascio primogenito. Di fronte all'Europa, tutta l'Italia era un fascio primogenito. Gli intrecci culturali, le simpatie verso il fascismo italiano vanno considerati anche sotto questo aspetto. Era la prima volta che la cultura antiliberale, antidemocratica, antisocialista, irrazionalistica conquistava il potere politico. Fu un grande evento che inerisce alla stessa definizione storico-teorica del totalitarismo. Questo dato non viene sminuito, anzi viene rafforzato, se si pensa che quella cultura è poco di origine italiana. Il fenomeno della trasmigrazione di elementi culturali che sono nati soprattutto in Francia è un fatto di grande rilievo. Esso mostra come il totalitarismo copra con la sua ombra anche paesi che, avendo le spalle protette da un'altra storia, come la Francia, lo hanno poi sperimentato solo sotto l'oppressione dell'occupazione tedesca. Il regime di Vichy è stato considerato anche come una rivincita degli antidreyfusardi, che hanno colto l'occasione per arrivare a quel potere che non erano stati in grado di conquistare con le sole loro forze. Quando Gobineau pubblicò il suo saggio sulla razza, Tocqueville gli inviò il 30 luglio 1856 una lettera dal suono sinistramente profetico: «I tedeschi, i quali hanno, essi soli in Europa, la specialità di appassionarsi per quello che considerano la verità astratta, senza occuparsi delle conseguenze pratiche, i tedeschi possono offrirvi un uditorio veramente favorevole, e le loro opinioni avranno presto o tardi una risonanza in Francia, perché, ai giorni nostri, tutto il mondo civile non è che una sola nazione»[22].

A proposito della circolazione delle idee totalitarie va qui ricordata la velleità di dar vita a una internazionale fascista. Mussolini quando voleva essere rassicurante sul piano diplomatico garantiva che il fascismo non era merce di esportazione; in altre circostanze proclamava che entro il secolo tutta l'Europa sarebbe stata fascista o fascistizzata. Nel linguaggio della polemica politica sopravvissuto alla fine della guerra, la parola fascismo ha di fatto assunto un significato generale di cui si può cercare di cogliere il senso, con tutte le necessarie sfumature e differenze, proprio rapportandola al totalitarismo. Come per i comunisti essere accusati di essere uguali ai nazisti era un insulto, così per qualsiasi democratico essere accusato di fascismo era la peg-

[22] A. DE TOCQUEVILLE – A. DE GOBINEAU, *Del razzismo. Carteggio 1843-1859*, Roma, Donzelli, 1995, p. 292.

giore delle ingiurie, che trascendeva il piano puramente politico. Durante la Resistenza era molto in uso la categoria di nazifascismo. Gli studi hanno poi mostrato le differenze tra il fascismo italiano e il nazionalsocialismo tedesco. Ma nell'immaginario, come si usa dire, dei resistenti non solo italiani la parola nazifascismo veniva ad assumere un valore simbolico che unificava il nemico interno e il nemico esterno. L'unificazione aveva peraltro un suo sottofondo reale, perché coglieva le affinità che, accanto alle differenze, vi erano fra i due nemici e che risospingono alla categoria ancora più ampia di totalitarismo.

C'è un altro carattere di natura totalitaria che è evidente nel fascismo. La stessa parola «regime» richiama l'espressione medica «mettere a regime»: tutta la società doveva essere messa a regime. L'olio di ricino che i fascisti obbligavano i loro avversari a bere ne era la concreta manifestazione.

Si è molto discusso sull'origine delle parole «totalitario» e «totalitarismo». In molti degli scritti non italiani si fa al riguardo un doveroso rinvio all'Italia. Secondo la già ricordata voce *Totalitarianism* della *Encyclopedia of the Social Sciences,* che si rifà all'*Oxford English Dictionary* del 1933, la parola era comparsa per la prima volta sulla «Contemporary Review» dell'aprile 1928, con riferimento appunto al fascismo. Il citato saggio di Jens Petersen ripercorre con cura la storia italiana delle due parole, l'aggettivo e il sostantivo, dimostrando che esse furono molto probabilmente inventate dagli antifascisti democratici (non comunisti) piuttosto che dai fascisti. Petersen cita a riprova alcune affermazioni di Piero Gobetti, Giovanni Amendola, Luigi Salvatorelli e di altri. È rilevante che siano stati i nemici del fascismo a dargli per primi la qualifica di totalitario. Poi Mussolini la farà propria con entusiasmo quando il 22 giugno 1925 parlerà della «nostra feroce volontà totalitaria» e quando il 28 ottobre 1925 proclamerà: «Tutto nello Stato, niente fuori dello Stato, nulla contro lo Stato». Anche questa priorità linguistica, sia dal punto di vista degli antitotalitari sia dal punto di vista dei totalitari stessi, è uno degli argomenti che rendono legittimo il discorso sul carattere totalitario del fascismo.

Sempre a proposito del problema del fascismo vorrei ancora soffermarmi brevemente sul tema del razionalismo e/o dell'irrazionalismo come matrici dell'ideologia totalitaria. Penso che sul piano storico anche il diverso dosaggio fra la prevalente componente irrazionalistica e gli elementi di razionalismo (in rapporto ai mezzi più che in rapporto ai fini) che con essa convivono permette di differenziare e periodizzare le diverse esperienze riconducibili sotto il segno del totalitarismo.

Se ci poniamo dal punto di vista di un altro grande libro scritto prima che il nazismo venisse abbattuto, il *Behemoth* di Franz Neumann[23], siamo

[23] F. NEUMANN, *Behemoth*, Milano, Feltrinelli, 1977.

indotti a riflettere sugli aspetti caotici del nazismo, simboleggiati appunto dal mostro biblico Behemoth, contrapposto all'altro mostro Leviathan, simbolo del dominio compatto e preciso, a suo modo razionale. In questa contrapposizione è possibile vedere come un'anticipazione dell'odierno dibattito fra poliarchici e funzionalisti nella interpretazione del nazismo. Nel fascismo, possiamo dire che in una prima fase prevalga Behemoth, che scatena lo squadrismo e il disordine (e qui un confronto si può fare con *I Proscritti* di Ernst von Salomon e con le SA della prima maniera). Peraltro, una delle geniali invenzioni del fascismo è l'utilizzazione del disordine in funzione dell'ordine, un ordine più ferreo di quello preesistente: si tratta di una caratteristica del regime reazionario di massa, per riprendere la definizione che del fascismo diede Palmiro Togliatti nelle *Lezioni* (*Corso sugli avversari*)[24] a Mosca del 1935. Behemoth e Leviathan sono come le due anime del fascismo, l'una di riserva all'altra. Nel pieno regime Leviathan sembra che abbia occupato tutto il campo, presentandosi come garante di quella rassicurazione di cui soprattutto la piccola borghesia avvertiva il bisogno. Quando infatti il fascismo comincia a correre le avventure internazionali per le quali l'Italia non aveva la necessaria struttura economica e militare, allora la massa della piccola borghesia comincia a voltargli le spalle[25].

In questo quadro possiamo inserire anche il discorso sul razzismo italiano, che viene spesso trascurato come un razzismo minore, attribuendone le nefandezze quasi solo alla Repubblica sociale. Gli studi di Enzo Traverso e di Michele Sarfatti, del Gruppo Furio Jesi di Bologna, organizzatore della mostra *La menzogna della razza*[26], e di tanti altri ancora hanno ormai smentito questa rassicurante visione. In una inchiesta fatta di recente fra i nonni degli alunni del liceo Volta di Milano[27], alla domanda «quando è iniziata in Italia la persecuzione degli ebrei» molti hanno risposto: dopo l'8 settembre 1943, cioè dopo l'occupazione tedesca. Ancora una volta, tutte le colpe vengono fatte ricadere sui tedeschi, tanto è profondo lo stereotipo degli «italiani brava gente».

Sullo sfondo del dibattito sul razzismo sta la domanda: il genocidio è essenziale per poter definire un regime come totalitario? È sembrato che anche in questo convegno[28] si siano delineati due punti di vista contrap-

---

[24] P. TOGLIATTI, *Lezioni sul fascismo*, Roma, Editori Riuniti, 1970.

[25] Cfr. quanto scrive in merito M. SALVATI, *Illusioni e delusioni dell'italiano medio di fronte al fascismo*, in *Antifascismi e Resistenze*, a cura di R. DE FELICE, in «Annali della Fondazione Istituto Gramsci», VI (1997), pp. 149-170.

[26] [Per il catalogo della mostra v. *La menzogna della razza. Documenti e immagini del razzismo e dell'antisemitismo fascista*, a cura del CENTRO FURIO JESI, Bologna, Grafis, 1994].

[27] I risultati – un opuscolo che è quasi un *samisdat* – sono stati pubblicati a cura dell'ANPI, con una bella prefazione di Stefano Levi della Torre.

[28] [Si fa riferimento al convegno internazionale citato in *].

posti: se non c'è genocidio un regime non è davvero totalitario; e, inversamente, là dove c'è genocidio vuol dire che il regime è totalitario. Né l'una né l'altra risposta possono essere prese alla lettera. Quando, per esempio, si parla della Cambogia si può ancora fare un collegamento con l'estremismo comunista; ma il Burundi, l'Uganda, Timor orientale e molti altri paesi dove si perpetrano genocidi sarebbe difficile qualificarli come totalitari. Il totalitarismo non può pretendere di avere il monopolio dei genocidi.

Forse dovrebbe essere preso in esame il tema della organizzazione dello Stato totalitario, che non è detto sia in un rapporto lineare con la sua fenomenologia più appariscente. Per il fascismo italiano uno studioso di grande valore, prematuramente scomparso, ha dato avvio alla ricerca in questo settore[29]. Aquarone giungeva alla conclusione che il regime italiano non era pienamente totalitario perché restavano due istituzioni non assorbite dal fascismo, anche se con esso colludenti: la monarchia e la Chiesa cattolica. Il re fu poi punito il 2 giugno 1946 con il referendum che, sia pure di stretta misura, diede la vittoria alla repubblica. Quanto alla Chiesa, essa è una istituzione troppo grande e complessa, di lunga durata e capillarmente diffusa nella società italiana, per potersi esaurire nel fascismo o in qualsiasi altra forma di totalitarismo. Ma accanto ai punti di convergenza, in cui sia la Chiesa sia il fascismo cercavano di utilizzarsi a vicenda, c'erano problemi morali che ho più volte enunciato in questo modo: per la maggior parte degli italiani l'essere insieme fascisti e cattolici non costituiva un problema di coscienza. Il consenso al fascismo nasceva anche da questo; e credo si tratti di un dato importante almeno quanto i rapporti di vertice fra le due istituzioni.

E ancora: anche in Italia il totalitarismo produce quella atomizzazione degli individui, che è come la degenerazione e la faccia sporca dell'individualismo. L'insicurezza, la diffidenza verso gli altri, la mancanza di rapporti orizzontali e di solidarietà fra gli esseri umani portano a vedere nella sottomissione al capo carismatico l'unico compenso possibile. Questo carattere del totalitarismo moderno era stato profeticamente intravisto da Michelet in una lezione dell'11 maggio 1843 al Collège de France. Michelet parlava della «tecnica di tenere insieme gli uomini e tuttavia nell'isolamento – uniti nell'azione, disuniti nel cuore – concorrendo al medesimo scopo pur facendosi la guerra»[30]. E si potrebbe risalire ancora più indietro, quando Melchiorre Gioia, all'indomani della discesa in Italia di Napoleone, rivolgeva al dispotismo l'accusa che «isolando i cittadini li rende infelici e stranieri in mezzo alla loro patria»[31].

---

[29] A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965.

[30] J. MICHELET – E. QUINET, *I Gesuiti*, introduzione di D. NOVACCO, Roma, Avanzini e Torraca, 1968, p. 59 (indicazione fornitami da mia figlia Sabina).

[31] M. GIOIA, *Dissertazione sul problema quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia*, Lugano, coi tipi di G. Ruggia, 1833, p. 215.

Possiamo infine trovare altri elementi di comparabilità nella dottrina e nella prassi del partito unico. È evidente che in tutti e tre i casi maggiori – tralasciando la Spagna dove la Falange non è mai stato un vero partito di governo – e cioè in Italia, Germania e Unione Sovietica, il partito ha svolto un ruolo fondamentale. Emilio Gentile[32] ha fatto sua la tripartizione proposta da Mihail Manoilesco, uno dei massimi teorici del corporativismo fra le due guerre mondiali. Manoilesco distingueva: il paese in cui il partito è in modo evidente superiore allo Stato perché direttamente lo governa, ed è l'Unione Sovietica; il paese in cui il partito è un settore essenziale del potere ma non è tutto il potere, ed è la Germania nazista (anche qui sembra di sentire un preannuncio delle teorie poliarchiche); il paese infine in cui il partito è formalmente sottoposto allo Stato di cui è divenuto una istituzione, ed è l'Italia fascista. La contrapposizione, familiare alla storiografia italiana, tra Farinacci e Federzoni, tra il prefetto e il federale, simboleggia questo punto di vista. Manoilesco peraltro condudeva che le formule sono diverse, ma che nella sostanza, in tutti e tre i casi chi detiene il potere finale è il partito.

Per concludere, vorrei riprendere da Bauman l'allarme lanciato da Hannah Arendt: la tentazione totalitaria può sopravvivere al totalitarismo. Questo è il problema a noi oggi più vicino come cittadini che studiano questi argomenti per evitare di doverci ancora incorrere. In che rapporto stanno le odierne tentazioni totalitarie con le esperienze storiche del totalitarismo, anche nei paesi che non lo hanno conosciuto come regime? È necessario, credo, studiare le continuità e le differenze fra l'esperienza storica dello Stato totalitario e l'esperienza storica, ancora in corso di svolgimento, della tentazione totalitaria.

---

[32] E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista,* Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.

Resistenza Repubblica

*DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA**

1. Il tema che devo affrontare è talmente vasto che potrebbe sostenere un intero corso universitario o un intero ciclo di lezioni di educazione civica, tratteggiando una storia dell'Italia unita sotto il profilo costituzionale. È quindi necessario operare nella mia esposizione drastiche scelte.

D'altra parte Romanelli[1], discorrendo di accentramento e di decentramento, di potere centrale e di potere locale, ha già coperto un'ampia area del campo di indagine storica che si colloca fra lo statuto e la costituzione.

Va innanzi tutto premesso che è ovvio che in una fase di crisi degli assetti generali della repubblica, a partire proprio da quelli costituzionali, si ritorni con crescente interesse sul momento delle origini, non solo della repubblica, ma dell'Italia unita in quanto tale. Il passaggio dallo statuto albertino alla costituzione repubblicana non è pertanto un tema che attrae soltanto costituzionalisti ed eruditi: è un tema che nasce dalle domande che la situazione odierna pone al passato recente e meno recente del nostro paese.

Fra i dati fondativi della storia di un popolo quello della nascita delle leggi originarie è sempre stato rivestito di un valore particolarmente intenso, religioso e mitico: da Mosè che riceve da Dio stesso le tavole della legge, a Numa Pompilio che si fa ispirare dalla ninfa Egeria. In un piccolo libro composto in vista delle elezioni per l'Assemblea costituente, il cattolico liberale Arturo Carlo Jemolo scrisse che «nelle antiche leggende di quasi tutti i popoli si narra come e per opera di chi nacquero le prime leggi[2]».

---

* Testo preparato per un seminario di formazione per docenti della scuola secondaria superiore svoltosi presso il Liceo scientifico statale «G. Segrè» di Torino nel marzo del 1997, poi pubblicato in MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE – ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *Problemi della contemporaneità. Unità/autonomie nella storia italiana. Seminario di formazione per docenti della scuola secondaria superiore*, I, Torino, Liceo scientifico statale «G. Segrè», 1997, pp. 51-62.

[1] [Si veda R. ROMANELLI, *Il problema dell'autonomia nella storia dell'Italia contemporanea*, in *Problemi della contemporaneità* ... cit., pp. 29-42]

[2] A.C. JEMOLO, *Che cos'è la costituzione,* introduzione di G. ZAGREBELSKI, Roma, Donzelli, 1996, p. 29.

Se, proseguiva Jemolo, le leggi fondamentali erano opera degli dei, esse diventavano intoccabili o quasi, bisognava impegnarsi con giuramento ad osservarle e affidare le rare ed eventuali modifiche a riti e procedure particolarmente complicati. A quelle leggi doveva essere assicurata una lunga durata: in linguaggio moderno, era indispensabile garantire che le regole del gioco non venissero mutate frettolosamente e senza adeguati ripensamenti. Una prima differenza che possiamo porre fra statuto e costituzione è che la seconda si iscrive molto più del primo in questa tradizione, naturalmente laicizzata.

Una ulteriore premessa del nostro discorso è che esso si pone all'incrocio di varie discipline. Se pensiamo da una parte a una dottrina ben formalizzata come il diritto costituzionale ma non solo costituzionale, e dall'altra alla storia cosiddetta generale – politica, sociale, culturale – vediamo che la storia degli ordinamenti istituzionali, e in particolare di quelli di rilievo costituzionale, può essere come un ponte fra due approcci molto diversi. Si tenga poi conto che esistono ormai discipline specifiche, quali le scienze sociali e le scienze politiche, che sono diverse dalla filosofia politica, dal diritto e dalla storia, ma che hanno con questi più antichi campi del sapere forti elementi di contiguità. La storia costituzionale, fra le discipline in via di affermazione, appare quella più vicina al tipo di discorso che qui vorrei fare. Se non la assumo senz'altro come modello metodologico ciò è dovuto innanzi tutto alla circostanza che io non sono uno specialista di quella disciplina, e poi perché gli stessi specialisti sono consapevoli del fatto che la sua fisionomia non è ancora perfettamente definita. Scrive, ad esempio, Francesco Bonini: «È ancora incerto e dibattuto il profilo metodologico della storia costituzionale dell'Italia contemporanea, materia di certificato anche se labile statuto disciplinare, ma sicuramente di crescente importanza ed interesse, non solo accademico»[3]. Lo stesso autore propone peraltro una definizione, che possiamo tenere presente nel nostro discorso della storia costituzionale come storia «della costituzione, cioè come insieme dei vincoli che si sono convenuti e proposti alla lotta politica, della loro evoluzione e del confronto che su di essi si è sviluppato tra le varie forze politiche e sociali»[4].

È una definizione che qui di seguito verrà riportata anche allo statuto albertino e contaminata con quella di storia del sistema politico, anch'essa complessa e non facilmente formalizzabile, fatti comunque salvi gli indispensabili rinvii alla storia generale, che qui lascio impliciti.

Si può proporre subito un esempio di queste differenze disciplinari. Il

[3] F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Profili e documenti (1948-1992)*, introduzione di P. SCOPPOLA, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, p. 39.

[4] F. BONINI, *Storia costituzionale* ... cit., p.40.

politologo parla a preferenza di legittimazione piuttosto che di legalità. Legittimazione è un concetto confinante con quello di legalità, e in parte ad esso si sovrappone ma non si esaurisce nell'esame della mera legalità e delle forme in cui essa si manifesta.

Un interessante recente libro di Paolo Pombeni, che è un politologo fortemente sensibile alle ragioni della storia, considera il processo costituente sotto il profilo della legittimazione di un potere, quali che siano poi le forme giuridiche che sono state adottate da quel potere nella realtà storica[5]. Alessandro Pizzorusso, che è un giurista, di grande sensibilità storica e sociale, è convinto che la costituzione sia innanzi tutto un testo formato da norme giuridiche[6].

L'intreccio fra tecnica della normazione, politica, valori, fini è espresso con molta semplicità da Jemolo, nel suo piccolo libro scritto, per fini pedagogici, su invito del Ministero per la costituente:

> «È stolto pensare ad una tecnica che sostituisca la politica, quasi potesse esserci una tecnica che proceda senza mete da raggiungere, e quasi che le mete non siano in funzione di un ideale di bene, di un assetto considerato come il migliore. Ma è invece sacrosarita verità che la politica, per essere fruttifera, deve avere una tecnica ai suoi servizi, perché non si costruisce guardando soltanto alla meta ultima ed ignorando quale sia la strada migliore per raggiungerla»[7].

2. In tutti i manuali di storia è correttamente scritto che lo statuto albertino è uno statuto concesso dal sovrano, *octroyé,* mentre la costituzione è stata votata da un'assemblea appositamente eletta a suffragio universale, maschile e femminile. Ma è proprio questa ovvia differenza che ci consente di dare subito un esempio di uno dei concetti generali sopra accennati: il confronto delle procedure giuridiche non esaurisce infatti il giudizio storico, che deve tener conto dei contesti e dei processi di più lunga durata. I sovrani non fanno concessioni per capriccio: le fanno perché esiste una situazione che li circonda e li preme, perché esistono rapporti di forza politici e sociali che fanno considerare opportuni certi atti. Borelli, ministro di Carlo Alberto, si espresse al riguardo con molta chiarezza: «se la costituzione dovesse essere concessa bisogna[va] darla, e non lasciarsela imporre, dettare le condizioni e non riceverle: bisogna[va] avere il tempo di scegliere con calma l'opportunità e i mezzi, dopo aver promesso di impiegarli»[8]

---

[5] P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995.

[6] A. PIZZORUSSO, *La costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, Einaudi, 1996.

[7] A.C. JEMOLO, *Che cos'è la costituzione* ... cit., p.62.

[8] Citato in *Le costituzioni italiane*, a cura di A. AQUARONE – M. D'A▮▮IO – G. NEGRI, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, p. 659.

È questo il motivo per cui Pombeni, nel libro già ricordato, si riferisce a un lungo processo costituente iniziatosi già nel 1820-21. Scrive infatti:

«Poiché tutti sapevano che questi atti dei sovrani non venivano da improvvise conversioni «al politico figurino di moda», per usare le sprezzanti parole di FERDINANDO II DI BORBONE, ma segnavano la resa ad una lunga ed impegnativa lotta dei ceti dirigenti liberali che si erano trascinati dietro una certa quota di popolo, ecco che la concessione delle carte segnava in realtà un fatto costituente»[9].

Costituzioni e statuti *octroyés* servivano anche a bloccare la tendenza a costituenti democraticamente elette. Nell'anno 1849 solo Mazzini riuscì a fondare la Repubblica romana su una costituente e sulla conseguente costituzione. Ma che l'esigenza costituente fosse fortemente sentita è confermato dal fatto che la legge sarda dell'11 luglio 1848, n. 747, emanata in vista dell'annessione della Lombardia e del Veneto, prevedeva una costituente a suffragio universale, alla quale veniva peraltro drasticamente ridotta la libertà del costituire, dandosi per scontato che la forma dello Stato dovesse essere una monarchia costituzionale sotto la dinastia dei Savoia. Nel 1859-61 la rapida estensione dello statuto albertino alle zone d'Italia man mano annesse fu a sua volta dettata dal timore della ripresa di spinte verso la costituente, sempre sollecitata da Cattaneo, e anche dalla ferma ripulsa di Cavour verso ogni forma di unità da raggiungere tramite dedizioni di municipi e altri corpi locali. Si preferì il ricorso ai plebisciti, fidando sul fatto che in essi la componente bonapartista, imbrigliata nel sistema liberale moderato, avrebbe prevalso su quella democratica[10]. Negli anni Ottanta il giurista e uomo politico Attilio Brunialti sosterrà poi la tesi, già anticipata da Crispi, che lo statuto albertino aveva mutato titolo, e pertanto non era più da considerarsi *octroyé,* in virtù dei plebisciti, nelle cui formule sempre erano presenti le parole «monarchia costituzionale»: se il re avesse tradito lo statuto, il popolo avrebbe dovuto sentirsi sciolto dal vincolo di fedeltà alla monarchia dei Savoia[11] La tesi di Brunialti rimase isolata; ma l'esito contrario alla monarchia del referendum del 2 giugno 1946 ne costituirà una sorta di conferma a più di mezzo secolo di distanza.

3. Dall'unità al 1918 il problema della costituente non è più all'ordine del giorno in Italia. Se ne trovano tracce negli eredi di Mazzini e di Cattaneo e nei trattati di diritto costituzionale, ma politicamente l'accettazione del-

---

[9] P. POMBENI, *La Costituente* ... cit., p. 15.

[10] [Cfr. in proposito C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia* (1989), in questo stesso volume, pp. 597-621].

[11] A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti,* in «Nuova Antologia», s. II, 1883, vol. XXXVII, pp. 322-349.

lo statuto come base della nuova convivenza nazionale è data per scontata. Si tratta del resto di un fenomeno europeo. Neanche la Francia, madre delle costituzioni sul nostro continente, provvide, dopo il crollo del secondo impero, a dotarsi di una nuova costituzione, cosicché la terza repubblica si basò soltanto su alcuni atti di valore costituzionale. Dopo la grande stagione del 1848 si deve arrivare agli sconvolgimenti prodotti dalla prima guerra mondiale per trovare la nascita di nuove costituzioni, in particolare in seguito alla dissoluzione dei grandi imperi multinazionali, come l'Austria-Ungheria e la Russia zarista, e al crollo di secolari dinastie come quello verificatosi in Germania.

Anche in Italia nel primo dopoguerra si tornò a parlare di costituente, oltre che da parte dei repubblicani, anche dai socialisti sotto l'influsso della rivoluzione russa, e dal primo fascismo, che allora si dichiarava a tendenza repubblicana. L'avvento del regime nato dal compromesso fra il fascismo e la monarchia diede però alla vicenda italiana tutt'altro indirizzo, sul quale occorrerà tornare brevemente.

Ma intanto, quale evoluzione aveva avuto il regime statutario? Occorre innanzi tutto ricordare che per una valutazione complessiva dell'ordinamento vigente nell'Italia liberale non è sufficiente guardare allo statuto. I codici penale e civile hanno pari importanza per la definizione dei diritti e delle garanzie dei cittadini e quindi per i loro rapporti con il potere statale e locale[12]. Già lo statuto, dichiarando la religione cattolica religione dello Stato e degradando le altre a culti tollerati, negava in modo palese una libertà fondamentale come quella religiosa, tanto che al suo articolo 28 stabiliva che le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potevano essere stampati senza il permesso del vescovo. In verità, secondo lo statuto, «a essere titolare di diritti inviolabili non era l'uomo, o l'individuo o la persona, ma "il proprietario", difeso peraltro molto meglio dal codice civile»[13].

Lo statuto aveva un carattere flessibile: non prevedeva cioè la distinzione fra leggi ordinarie e leggi costituzionali. Questa caratteristica, oggetto di ampi dibattiti giuspubblicistici, favorì l'evoluzione del regime politico italiano da meramente costituzionale a parlamentare. Recentemente un saggio di Stefano Merlini ha decisamente riposto in discussione la linearità e compiutezza di questa evoluzione[14]. Merlini fa notare come il re conservasse molti poteri, riassunti nella formula della «prerogativa regia». Al re spettava

---

[12] Cfr. su questo punto S. RODOTÀ, *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, Donzelli, 1995, pp. 301-363. Si ricordi che sia il codice civile del 1865 sia quello del 1942 sono preceduti dalle «Disposizioni sulle leggi in generale».

[13] M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano* ... cit., p. 423.

[14] Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano* ... cit., pp. 3-72.

l'ultima parola in materia di difesa e di politica estera. Il patto di Londra, con il quale l'Italia si impegnò nel 1915 ad entrare in guerra a fianco della Francia e dell'Inghilterra, fu stipulato dal re e da Salandra all'insaputa del parlamento.

Dalla evoluzione più o meno contrastata in senso parlamentare nascevano vari problemi, ai quali la costituzione del 1948 farà poi fronte solo parzialmente. Il potere legislativo e il potere esecutivo, così come quello giudiziario, erano formalmente separati, pur convergendo nella figura del sovrano, che partecipava a tutti e tre. Ma l'affermazione del governo di gabinetto, dipendente dalla maggioranza parlamentare anche se formalmente sempre nominato dal re, portò a rendere meno netta la distinzione fra legislativo ed esecutivo. Il celebre articolo scritto da Sonnino alla fine del secolo, *Torniamo allo Statuto,* mirava alla restaurazione di un regime costituzionale puro, in cui il primo ministro è responsabile solo di fronte al re. Sonnino non ebbe fortuna in questa sua proposta, che sarà paradossalmente attuata in forma drastica dal fascismo.

La figura del presidente del consiglio aveva comunque assunto sempre maggiore rilievo, anche se non era mai divenuta oggetto di una formazione precisa. Erano stati la nascita e il potenziamento, prima con Crispi, poi con Giolitti, di quello che è stato chiamato lo Stato amministrativo, a favorire il rafforzamento della istituzione governo e la sua più capillare presenza nella società, tramite una pubblica amministrazione in crescente espansione[15]. Giolitti nazionalizzò le ferrovie, fece approvare la prima legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi e quella sullo stato giuridico degli impiegati statali, incrementò la formazione di una burocrazia tecnica e di consigli superiori presso i ministeri, come diretto collegamento fra questi e la società. Una apologia di Giolitti pubblicata subito dopo la liberazione[16], contiene un capitolo sul «prefetto amministrativo» che pone in rilievo la trasformazione del prefetto da mera cinghia di trasmissione del potere centrale in mediatore sociale, attento alla situazione complessiva della provincia.

Il fascismo in parte si adatta a questa evoluzione, in parte la rinnega, in parte la stravolge. Per rimanere nell'ambito statutario, il fascismo non abolì mai lo statuto né emanò leggi che dichiaratamente avessero come scopo di emendarlo ma lo compromise violandolo senza modificarlo o abolirlo[17]. Questo dato è stato enfatizzato da alcune correnti storiografiche che lo hanno visto come una remora al potere del regime e alla sua piena assunzione del carattere totalitario. Ma si è fatto nello stesso tempo notare come lo

---

[15] Si rinvia al riguardo ai fondamentali studi di Sabino Cassese e Guido Melis.

[16] G. NATALE, *Giolitti e gli italiani*, prefazione di B. CROCE, Milano, Garzanti, 1949.

[17] Sempre utile in merito è la consultazione di A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965.

statuto sia stato in tal modo coinvolto e reso corresponsabile del regime. Se alla caduta di questo si fece strada l'esigenza di una costituzione *ex novo,* fu anche perché lo statuto si era mostrato incapace di fare da argine alla dittatura, aveva anzi con essa colluso: la festa dello statuto – la prima domenica di giugno – non fu abolita; convissero con lo statuto le «leggi fascistissime», quali quella sul capo del governo reso responsabile solo di fronte al re (la aberrante forma fascista di «ritorno allo statuto»), sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, sulla creazione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato e sulla costituzionalizzazione di un organo di partito come il Gran consiglio del fascismo, per concludere con la sostituzione *in extremis* (1939) della Camera dei deputati, già svuotata di ogni carattere rappresentativo, con quella dei fasci e delle corporazioni.

Soltanto il fascismo della Repubblica sociale si pose il problema di una costituente ma si trattò di una velleità che poi i fascisti stessi non furono in grado di mettere in atto.

4. Subito dopo il colpo di stato del *25* luglio 1943 il capo del governo, maresciallo Badoglio, emanò un decreto che fissava a quattro mesi dopo la fine della guerra la elezione della nuova Camera dei deputati. Era un provvedimento abile, perché da una parte sanzionava una rilevante frattura con il regime fascista, dall'altra intendeva garantire un massimo di continuità con l'Italia prefascista. Il decreto costituiva una sorta di sanzione istituzionale della tesi del «fascismo parentesi». Si «tornava allo statuto» in senso opposto a quello paradossalmente attuato dal fascismo, ma anche diverso dalle primitive intenzioni di Sonnino: infatti, poiché il decreto non parlava di legge elettorale, si doveva intendere che le elezioni si sarebbero svolte con il sistema proporzionale del 1919. Se confrontiamo questo punto di partenza con il punto di arrivo contrassegnato dalla elezione dell'Assemblea costituente, possiamo valutare quanto cammino sia stato percorso dal 25 luglio 1943 al 2 giugno 1946. In questi tre anni si svolse un vero processo costituente, che ha al centro il movimento della Resistenza e di cui la costituzione è solo il punto di arrivo. Il rapporto fra Resistenza, costituzione, Repubblica non va tanto visto come se nel pensiero e negli scritti della Resistenza vi fossero programmi ben congegnati sui punti fondamentali, da trasferire poi in una carta costituzionale, ma nel senso di un'esperienza storica che costringe ad una accelerazione dei tempi. Tappa fondamentale di questo processo fu quella che il costituzionalista democratico Piero Calamandrei, del partito d'azione, chiamò «costituzione provvisoria dello Stato»: il decreto legislativo luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151, fissava la convocazione di un'assemblea costituente subito dopo la integrale liberazione del paese.

Il nesso fra Resistenza e costituzione nasce dunque da una situazione storica, con la precisazione che non tutto quello che era nella Resistenza si ritrova nella costituzione e che non tutto quello che è nella costituzione era

nella Resistenza. Data una certa situazione di fatto, e della situazione di allora facevano parte pesanti elementi di continuità con il vecchio Stato, una costituzione, un testo fondamentale, sono sempre un punto di equilibrio più o meno felice fra un sistema di valori e un sistema di norme. Il problema sta nel vedere come i valori e le finalità ultime possano tradursi in norme. Da questo punto di vista è evidente che l'antifascismo e la Resistenza hanno in generale trasfuso nella costituzione più valori che norme.

Se si esamina nel suo complesso il sistema normativo contenuto nella costituzione è allora necessario prendere in considerazione vari altri elementi: l'evoluzione del pensiero costituzionale europeo fra le due guerre mondiali e in particolare le molte discussioni svoltesi attorno alla costituzione di Weimar, che veniva ammirata per avere per la prima volta introdotto i diritti sociali accanto a quelli civili e politici, ma sulla quale gravava la terribile accusa di non essere stata in grado di opporsi all'avvento di Hitler, anzi di averlo agevolato a causa delle sue deficienze. Va comunque ricordato che il secondo dopoguerra fu su scala europea, così come era stato il primo, una stagione di intensa scrittura di carte costituzionali[18].

Nel contesto storico del processo costituente italiano vengono alla ribalta molti dei problemi maturati negli anni precedenti, ad esempio quello del rapporto fra parlamento ed esecutivo. Due erano i precedenti dai quali ci si voleva distaccare: uno più recente e uno più remoto. La memoria più fresca era quella di un esecutivo onnipresente e onnipotente, privo di controlli: e fu questa la memoria tenuta in prevalente considerazione, perché si riferiva a una esperienza vissuta da tutti e che tutti volevano non si ripetesse. Ma esisteva anche una memoria più remota, che si era trasformata in una delle tesi sulle origini del fascismo, ricercate nella debolezza degli esecutivi dell'Italia liberale, specie nel primo dopoguerra, che aveva fatto sorgere l'aspettativa di un uomo forte, che mettesse finalmente le cose a posto. Le critiche che si rivolgono oggi ai costituenti di non aver voluto creare un esecutivo forte, fino così a rinunciare ad una razionalizzazione del sistema parlamentare, non tengono conto del diverso peso che all'uscita dal fascismo non potevano non avere quelle due opposte memorie.

Il punto oggi di più largo dibattito pubblicistico concerne il cosiddetto compromesso costituzionale, che viene talvolta presentato come una specie di «compromesso storico» *avant lettre,* quasi un accordo sottobanco fra cattolici e comunisti. In realtà la costituzione nacque da un compromesso necessario e di alto profilo fra tre grandi filoni di cultura politico-costituzionale.

Il primo filone è costituito dal pensiero liberal-democratico, da un liberalismo cioè che si era venuto evolvendo dalla ottocentesca netta contrap-

[18] Si rinvia a B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, che prende in esame le costituzioni vigenti in Europa dal 1918 al 1951.

posizione fra liberalismo e democrazia fino alla sintesi fra i due oggi comunemente accettata, o almeno dichiarata. Tanta era la forza di questo pensiero che esso influì, anche per il prestigio di uomini come Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando (rimasti in verità più liberali che liberaldemocratici), ben al di là della consistenza numerica della diretta rappresentanza politica che esso ebbe alla Costituente. In realtà, pur con tutte le differenze e i conflitti anche aspri esistenti all'interno dell'antifascismo e della Resistenza, esisteva un comune sentire, mirante a far rivivere le più elementari libertà politiche e civili, quelle appunto proprie, anche se non sempre coerentemente praticate, della tradizione dello Stato liberale.

Il secondo filone era quello socialista e marxista, stando però attenti a non considerare sinonimi i due aggettivi. Si trattava infatti di un campo notevolmente differenziato al suo interno, non solo fra socialisti e comunisti, ma anche all'interno dei socialisti: si pensi ad esempio alle differenze fra Lelio Basso, uno dei costituenti particolarmente attivo e influente, Giuseppe Saragat, Pietro Nenni. A grandi linee può dirsi che le forze di sinistra, fra le quali va ricompreso anche il partito d'azione, che unico si schierò a favore della repubblica presidenziale e che ebbe in Calamandrei un altro protagonista dei lavori dell'assemblea, miravano all'inserzione, accanto ai tradizionali diritti politici e civili, dei diritti sociali. Questo fu uno dei terreni di incontro con la Democrazia cristiana. Un altro di pari rilievo fu il riconoscimento dei partiti come organizzatori e collettori delle istanze presenti nella società civile. Nella sinistra era peraltro presente una tradizione che faceva battere l'accento più sul problema dei rapporti di forza reali nella lotta per il potere che sulle forme giuridiche atte a regolarne il corso. Nell'antico *odi et amo* nei confronti dello Stato (atteggiamento bivalente che si ritrovava peraltro anche nella tradizione cattolica legata alle sue origini antirisorgimentali), che aveva caratterizzato il socialismo non anarchico, le preferenze si andavano comunque spostando sempre più sull'*amo*: le aspettative riformiste e il prestigio del modello sovietico spingevano entrambi in questa direzione.

Il terzo filone presente nell'Assemblea fu appunto quello cattolico, anch'esso con notevoli articolazioni interne. Giuseppe Dossetti fu la figura di spicco nel campo delle premesse dottrinali e dei diritti sociali, Costantino Mortati in quello della costruzione dell'ordinamento. I cattolici si facevano difensori dei diritti della persona e, pur nella diversità delle premesse teoriche (slittamento dall'individualismo al personalismo e forte accentuazione in senso comunitario), giungevano, dal punto di vista delle formulazioni costituzionali, ad esiti non dissimili da quelli di ispirazione liberaldemocratica. Nello stesso tempo essi rivendicavano i valori della solidarietà e dell'impegno sociale, e per questa strada si incontravano con le sinistre, pur partendo da presupposti culturali molto distanti.

Come ho già detto, fra le tre correnti sopra sommariamente delineate

(trascuro qui quelle minori, come i qualunquisti, per la loro inconsistenza etica e teorica) fu raggiunto un compromesso che uno dei padri costituenti ha espresso con queste parole: «Come vivere il conflitto, questo era il punto chiave della mente costituente. Sostenere, come accade oggi, che lo scontro fra destra e sinistra era lacerante e metteva persino in forse l'identità nazionale, è quindi assolutamente fuori luogo»[19]. Si può aggiungere che questa accusa oggi si intreccia in modo singolare con l'altra di una costituzione la cui essenza sarebbe di natura catto-comunista.

L'eredità della contrapposizione fascismo-antifascismo ha giocato proprio nella direzione indicata da Foa: seguiamo ognuno la propria strada – questo era l'indirizzo – però, al contrario di quello che avevano fatto i fascisti, operiamo in modo da costruire un sistema di regole, ispirato a valori, che poi ci impegneremo a rispettare tutti. In questo senso le differenze fra i costituenti giocarono a favore del compromesso. E vi giocarono anche, paradossalmente, le reciproche diffidenze, il reciproco sorvegliarsi con la coda dell'occhio. Ognuno voleva garantirsi rispetto a quelli che sarebbero stati i risultati delle prime elezioni da svolgere entro il nuovo sistema.

Un fatto di grande valore simbolico avvenne quando nel marzo-aprile 1947, mentre decollava la guerra fredda, le sinistre furono estromesse dal governo: Umberto Terracini, uno dei fondatori del partito comunista italiano, restò alla presidenza della Costituente. Molte cose sono state scritte sulle intese, sotterranee od implicite, che intercorsero allora fra De Gasperi e Togliatti per impedire che l'Italia piombasse nel caos. Sta di fatto che la figura di Terracini, che fra l'altro era un fine giurista, divenne come il simbolo del reciproco impegno a che la costituzione, che doveva impegnare tutti gli italiani, apparisse opera di tutti.

Quanto detto finora ci permette di comprendere meglio la scelta a favore di una costituzione rigida operata dall'Assemblea costituente. Diversamente dallo statuto, la costituzione adottò infatti la distinzione fra leggi ordinarie e leggi costituzionali, con molte e importanti conseguenze. Va innanzi tutto ricordato che con la costituzione rigida si volevano precostituire garanzie che tradizionalmente si sarebbero dette rivolte contro il sovrano e che ora diventavano garanzie verso il popolo diventato esso stesso sovrano. I sistemi liberali avevano insegnato che si deve diffidare anche del proprio potere (insegnamento che i sistemi comunisti hanno del tutto ignorato). Questo è stato uno dei grandi meriti storici della borghesia liberale: conquistato il potere, essa ha continuato a guardarlo con qualche sospetto. Fare una costituzione rigida significa che il popolo sovrano, dopo essersi dato una costituzione che deve garantire la libertà di tutti, non può cambiarla in

[19] V. Foa, *Questo Novecento*, Torino, Einaudi, 1995, p. 211.

qualsiasi momento, secondo variabili e occasionali maggioranze parlamentari.

La prima conseguenza è che le innovazioni costituzionali necessitano di una procedura più lunga, complessa e meditata: che è appunto quanto prescrive l'articolo 138 della costituzione. La seconda conseguenza è la creazione di un organo deputato a garantire che le leggi ordinarie non contraddicano quelle costituzionali: e questa è la Corte costituzionale. Non a caso le norme che la riguardano sono raggruppate, assieme a quelle sopra ricordate sulla revisione costituzionale, sotto il titolo *Garanzie costituzionali*.

Il modello della Corte costituzionale fu, con tutte le differenze del caso, la Corte suprema degli Stati Uniti. Questo innesto di un istituto proprio della repubblica presidenziale in una repubblica parlamentare è un elemento specifico della costituzione italiana. E tanto apparve allora singolare, che Togliatti lo definì una volta una «bizzarria»[20], in base alla vecchia idea giacobina, condivisa anche da Nenni, che l'assemblea eletta dal popolo sovrano può far tutto in ogni momento, tranne che trasformare un uomo in donna, come si usa dire del parlamento inglese, il quale peraltro fa scaturire questa sua onnipotenza da tutt'altra tradizione storica. Questo punto è importante perché in Italia abbiamo assistito di recente a una sorta di giacobinismo di destra che, conquistata una esigua maggioranza parlamentare, si riteneva autorizzato a far tutto, compresa la manomissione della costituzione stessa.

Non c'è dubbio che la Corte costituzionale è composta da persone che non derivano direttamente la propria investitura dal popolo sovrano. Questo è un punto che involve complesse e delicate questioni di dottrina, ma che è indispensabile corollario della distinzione fra i due tipi di norme, propria della costituzione rigida. Il punto, con tutte le sue conseguenze, è illustrato con grande chiarezza in un recente saggio di Maurizio Fioravanti, uno dei più brillanti giuristi italiani di oggi[21]. Fioravanti parte dal principio che una costituzione rigida implica la distinzione fra diritti costituzionali e diritti che possiamo chiamare normali. I diritti fondamentali si devono cioè intendere come incardinati immediatamente sulla costituzione e pertanto sottratti alla mutabilità delle maggioranze parlamentari. È una impostazione che garantisce con molta forza i cittadini e pertanto va ascritta fra le maggiori e migliori novità introdotte nella costituzione rispetto allo statuto. Rimane a mio avviso da elaborare compiutamente una dottrina che chiarisca fino in fondo come un potere che deve essere più alto di quello del parlamento si legittimi di fronte alla base popolare che elegge il parlamento. Le odierne

---

[20] P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975, pp. 110 e seguenti.

[21] M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano* ... cit., pp. 408-457.

polemiche sulla composizione, prima ancora che sulle competenze, della Corte costituzionale (come del resto quelle analoghe sul Consiglio superiore della magistratura), al di là delle loro spesso smaccate finalità politiche di parte, hanno in ultima analisi nel fondo questo nodo, centrale in ogni discorso sulla democrazia e sul principio maggioritario[22].

È giusto infatti porsi l'obiettivo di spezzare il monismo del potere, che nello statuto albertino era garantito dalla figura del monarca, in una pluralità di poteri il più possibile indipendenti l'uno dall'altro: ma chi fornisce a ciascuno di essi la legittimazione finale? Mentre per i poteri eletti appare ovvio che essa sia fornita dalla volontà popolare che provvede alla elezione, per quelli non eletti, o non eletti direttamente, il problema appare di particolare complessità, e mentre da una parte sollecita ricche discussioni di principio insieme a sofisticati esercizi di ingegneria costituzionale, dall'altra consente approssimative e grossolane proposte di soluzione di parte. È chiaro il nesso con la tematica relativa all'ordinamento giudiziario nel suo complesso.

Discorso analogo può farsi relativamente alla posizione nel regime costituzionale della pubblica amministrazione, erede dello sviluppo dello Stato amministrativo e della convivenza in esso di istanze puramente amministrative e di istanze tecniche aspiranti ad un più ampio spazio di autonomia. Si tratta in definitiva della riproposizione in termini costituzionali del problema cui aveva dato luogo l'evoluzione del regime statutario in senso parlamentare, vale a dire quello del rapporto politica-governo-pubblica amministrazione[23].

Il riconoscimento di diritti e di autonomie che discendono direttamente dalla costituzione spinge la magistratura, e non solo la Corte costituzionale, a riprendere una funzione di applicazione delle leggi, non già di creatrice di diritto, ma di interprete che deve misurarsi con il testo delle leggi ordinarie e con le singole norme costituzionali nonché con l'intero sistema costituzionale e con i suoi principi ispiratori. La categoria teorica che sta alla base di questa evoluzione è quella di costituzione materiale. Nell'uso corrente essa è diventata una legittimazione a posteriori delle violazioni della costituzione formale, ma si tratta di un uso spurio. Costantino Mortati, che di quella categoria è il riconosciuto padre, per costituzione materiale intendeva invece quell'insieme di principi basilari – indirizzo fondamentale, spirito della costituzione, sistema costituzionale, insieme dei diritti non disponibili, e analoghe espressioni – che sempre dovrebbero essere tenuti pre-

---

[22] Si veda su quest'ultimo punto l'aureo libretto di F. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976 (la prima edizione è del 1927).

[23] Si rinvia di nuovo agli scritti di Cassese e di Melis, come significativi promotori di una intera stagione di studi.

senti nella interpretazione della carta. È difficile negare il valore di garanzia per i cittadini che ha questa impostazione, la quale peraltro aumenta di molto la responsabilità dei giudici.

Una ulteriore distinzione fra le norme costituzionali, che ha suscitato ampi dibattiti ma che oggi ha ormai un valore prevalentemente storico, è quella fra norme precettive e norme programmatiche. La distinzione fu posta dalla Corte di cassazione con una sentenza a sezioni riunite del 7 febbraio 1948, allo scopo di non applicare integralmente la costituzione. Ci sono nella costituzione – dicevano i giudici della suprema corte – molte espressioni che non fanno nascere nei cittadini diritti soggettivi. L'articolo 1 recita, ad esempio, che la Repubblica è fondata sul lavoro, ma questo non significa che i cittadini siano titolari di un diritto soggettivo a lavorare, così da potere adire il magistrato per reclamarne l'adempimento. Calamandrei riprese la distinzione, ma ne capovolse il senso, trasformandola in una critica alla costituzione. Disse infatti che in cambio di una rivoluzione non fatta era stata data una rivoluzione promessa. Quello che è stato chiamato il disgelo costituzionale fra gli ultimi anni Cinquanta e gli anni Sessanta (istituzione della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura, istituzione delle regioni, legge sul referendum) ha mutato i termini della questione. La costituzione ha cominciato ad essere intesa come unitario sistema di norme: la si potrà riformare o cambiare ma è e rimane un testo integralmente giuridico.

Intorno alla costituzione si combatte oggi una grande battaglia culturale, istituzionale e politica, che non è mio compito esaminare. Posso solo ricordare l'opportunità di tener sempre presente una triplice distinzione. Dei mali di cui soffre oggi l'Italia alcuni discendono dai difetti della costituzione, altri invece dalla sua attuazione soltanto parziale, altri ancora non hanno alcun nesso con la costituzione. È una distinzione necessaria sia per evitare condanne spicciative e semplicistiche della carta del 1948 sia attese miracolistiche dalla sua revisione.

*AUTONOMIE LOCALI E DECENTRAMENTO NELLA RESISTENZA**

Il contenuto della mia comunicazione difficilmente potrà corrispondere al titolo datovi dagli organizzatori del convegno. Non mi sembra opportuno, infatti, far correre ai partecipanti, in modo troppo massiccio, il rischio di vedersi anticipare, peggio e più frettolosamente, quanto già forma oggetto della relazione di Catalano[1] e delle comunicazioni e testimonianze sui singoli partiti, che ad essa fanno corona. Un confronto troppo scolastico fra le proposte che si leggono sulla stampa clandestina e quanto è stato poi consacrato nella costituzione potrebbe d'altro canto appiattire il significato storico della vicenda ed esaurirsi facilmente in un giudizio di insufficiente elaborazione tecnica da parte degli scrittori resistenziali. C'è poi da considerare che sui programmi dei partiti antifascisti intorno a un punto qualificante come quello delle regioni esiste una attenta e ampia ricerca di Rotelli[2]. Una mia esposizione che sunteggiasse quanto si trova nell'opera di Rotelli, sia pur commentando e mettendo caso mai in mostra qualche citazione in più, non rientrerebbe certo fra gli scopi del convegno. Mi limiterò pertanto ad indicare alcuni punti problematici, chiedendo scusa del carattere frammentario e schematico della elencazione.

Mi pare anzitutto da ricordare che la Resistenza è stata pressoché unanime, nelle sue prese di posizione esplicite, nel rivendicare decentramento e autonomie locali. Come osservò tempo fa Ragionieri, non esiste fase

---

* Relazione presentata al convegno organizzato dalla Regione Lombardia e dall'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, svoltosi a Milano nell'ottobre 1973, pubblicata in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla costituzione*, a cura di M. LEGNANI, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 49-65.

[1] [F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in *Regioni e Stato* ... cit., pp. 199-272].

[2] E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967; volume al quale va agganciato, retrospettivamente, l'altro comparso nella medesima collana dell'I.S.A.P.: R. RUFFILLI, *La questione regionale dalla unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971.

critica dello Stato italiano in cui non si sia riproposto il problema di una inversione di rotta, o almeno di sostanziose modifiche, rispetto al corso accentratore prevalso quando fu raggiunta l'unità nazionale. Negli anni che ci interessano questa tendenza trovò come un punto d'appoggio nel giudizio di prima approssimazione, largamente diffuso, che metteva in luce, del fascismo, soprattutto gli aspetti di tirannia accentratrice e burocratica. Ma proprio l'apparente concordanza di propositi va sottoposta ad analisi critica, nel quadro di un processo di approfondimento storiografico che non accetta più la «unità della Resistenza» come criterio interpretativo, ma solo come un fatto – nei limiti in cui è realmente esistito – e come un programma diversamente orientato secondo la diversa posizione politica dei singoli proponenti.

Un primo criterio utile per saggiare le differenze esistenti fra le varie proposte decentratrici mi pare quello di ricondurle all'opinione che i loro formulatori avevano sulla crisi dello Stato, in stretto nesso col giudizio che davano sulla natura del fascismo. Il discorso, su questa strada, si biforca subito: da una parte si tratterebbe di esaminare la letteratura teorica sullo Stato – in campo borghese come in campo socialista – fra le due guerre mondiali e indagare sulla reale conoscenza che di essa avevano i protagonisti della Resistenza italiana; dall'altra bisognerebbe riuscire a dar voce a quel senso di «sfasciamento dello Stato» che circolò largamente in Italia dopo le giornate del settembre 1943 e valutarne le conseguenze che ebbe sia sul piano dei fatti che su quello delle idee. E va da sé che solo in un discorso complessivo sui programmi enunciati e sugli obiettivi realmente perseguiti dai vari partiti che operarono nella Resistenza sarebbe possibile cogliere il senso più vero degli atteggiamenti tenuti anche di fronte ai temi del decentramento e delle autonomie. Si può soltanto accennare al fatto che quello che è stato chiamato il «disinteresse» delle sinistre per le istituzioni – «occupazione delle istituzioni» o «marcia attraverso le istituzioni», come altri ha preferito dire – va ricondotto anche a una documentabile incertezza, da parte delle sinistre stesse, sull'atteggiamento da assumere verso lo Stato che sarebbe uscito dalla lotta di liberazione (in parole molto povere: si sarebbe trattato di uno Stato amico o nemico? e in parole appena un po' meno povere: quale organizzazione, quali istituti, sarebbero stati congrui a uno Stato di transizione dal capitalismo al socialismo o anche solo a quel regime dai non ben precisati contorni cui si diede il nome di «democrazia progressiva»?). Intanto, sul piano effettuale, l'incertezza del discorso teorico sullo Stato avrebbe operato a favore della continuità di quello Stato italiano storicamente determinato che era sorto dopo l'Unità.

Un altro punto di vista da cui porsi per valutare il significato di fondo delle tesi decentratrici e autonomistiche può essere quello del rapporto fra politica e amministrazione. Esiste al riguardo, nella stampa resistenziale, un

arco di posizioni che vanno dalla netta e tradizionale distinzione fra i due momenti come base e garanzia di un ampio decentramento che non comprometta l'unità politica del paese, alla consapevolezza invece del fatto che o le autonomie saranno nutrite di forte spinta politica o non saranno. La polivalenza delle argomentazioni in favore del decentramento e delle autonomie locali – e le varietà delle forze reali operanti dietro quelle argomentazioni – sono del resto riscontrabili in tutto l'arco della vita unitaria, ed esse sono state giustamente rese corresponsabili del fallimento, agli inizi del regno, delle istanze decentratrici. La letteratura resistenziale eredita questa polivalenza, ovviamente in un diverso contesto; e possono essere individuate in essa coppie di argomenti contrapposti dalle lontane ascendenze. Ad esempio: regione «naturale» o regione «storica»? enti, in genere, «secondo natura» o aggregazioni socialmente e storicamente determinate? regione come pericolo per l'unità o regione – e, in genere, autonomie locali – come riprova del raggiungimento di una più profonda e sostanziale unità? prevalenza della tematica garantista o di quella dell'efficienza amministrativa? autonomie «vecchie» fondate sull'economia agricola o «nuove» fondate sull'economia urbana e industriale? decentramento e autonomie – specie regionali – come mezzo per superare, o invece per ribadire, gli squilibri dello sviluppo? enti locali – in definitiva – quali strumenti di più complessa e articolata integrazione della società, tramite i suoi gruppi dirigenti locali, nel sistema di potere dominante o invece quali contrappeso e potenziale superamento o eversione di esso?

Una delle più antiche e accanite dispute sulla regione era stata quella fra la regione cosiddetta amministrativa, cioè mera circoscrizione statale, e la regione quale ente autonomo. Questo tipo di dibattito non ebbe sulla stampa resistenziale largo spazio, perché l'accento più che sulla dimensione ottimale dei servizi statali batteva sul tema dell'autogoverno e sulla limitazione di quei poteri diretti dello Stato nel cui abuso si vedeva, da parte dei più, come ho già accennato, l'elemento caratterizzante del malgoverno fascista (e qualcuno come Zanotti Bianco – nel suo opuscolo *L'autonomia regionale,* comparso sotto l'egida del «Movimento Liberale Italiano» e che può considerarsi una *summula* della tradizione liberal-garantista e degli argomenti a favore della regione «naturale» e «storica» a un tempo – giungeva fino a considerare l'accentramento un necessario antecedente del totalitarismo). L'interesse più vivo, insomma, era concentrato sul tema della autonomia, tanto che l'ideologia dell'»autonomismo» può considerarsi non soltanto una traccia centrale per il nostro specifico discorso, ma un punto di riferimento necessario per qualsiasi indagine sulla Resistenza in generale. Era certo, questa dell'autonomismo, una ideologia polivalente fino all'ambiguità e alla confusione; cosicché non sempre è facile distinguere in essa le vacche bianche dalle vacche nere. Tuttavia, se si mettono a confronto posizioni come quelle espresse nella formula «autonomie e consigli di fabbri-

ca»[3], e sviluppate da Carlo Inverni[4] o da Luigi Uberti[5], con le tesi della sociologia cattolica sui «corpi intermedi» che ricompaiono in molti autorevoli scritti democristiani (ad esempio, nell'ordine del giorno della direzione del partito, 9-12 settembre 1944, il quale invoca «pieno riconoscimento» e «salda tutela» per «i diritti della personalità umana, della famiglia, delle associazioni professionali, degli enti locali – comune e regione – e della società religiosa»), l'impresa di una differenziazione analitica delle varie posizioni e ispirazioni non appare disperata, anche se pur sempre ardua nel caso la si volesse condurre in modo rigoroso e completo.

Che l'autonomismo e il decentramento avessero avuto in passato una faccia reazionaria è una verità che uno scrittore moderato come Jemolo sentì il bisogno di ricordare in apertura del suo opuscolo su *Il decentramento regionale,* dove cita il padre Taparelli d'Azeglio. E lo stesso Jemolo mise in guardia contro la supervalutazione degli effetti garantistici delle istituende regioni. La tematica garantista circola comunque largamente soprattutto nella stampa liberale e democristiana e si intreccia all'altra sulla cura degli interessi locali come palestra di civica e politica educazione in virtù del più diretto contatto fra amministratori e amministrati (tema quest'ultimo che, ad esempio, troviamo formulato con chiarezza su un periodico toscano del partito d'azione, «La libertà»: «crediamo che l'interessamento alla vita locale faccia il cittadino e che senza di essa non ci possa essere una sana coscienza pubblica, ma soltanto fumosa retorica»).

Dal punto di vista delle discendenze storiche, il partito che più direttamente si rifece alla tradizione risorgimentale fu il partito repubblicano italiano, mescolando Mazzini con Cattaneo, Ferrari e Mario, oscillando fra federalismo, regionalismo ed enfatizzazione del ruolo del comune, e legando il tutto al *porro unum* della repubblica («sulle rovine della monarchia accentratrice, autoritaria, burocratica, fiscale, militaresca si deve edificare lo Stato delle libere assemblee, perché l'intelligenza e la saggezza e il coraggio del popolo costruiscano l'avvenire»: così si esprimeva il messaggio inviato dalla direzione del partito al congresso di Bari del gennaio 1944).

I socialisti trovavano nel loro passato più di un punto di riferimento. Il più concreto era il ricordo delle amministrazioni comunali socialiste, che erano state fra i bersagli maggiormente battuti dalla prima ondata fascista («le amministrazioni comunali e provinciali devono essere ridate alla classe operaia, che fermamente le indirizzò verso la comprensione dei bisogni gene-

---

[3] Cfr. «Voci d'officina», organo dell'ala «consiliare» del partito d'azione, nel numero di mag. 1944.

[4] V. Foa nell'opuscolo *I partiti e la nuova realtà italiana (la politica del C.L.N.)*, s.l., Partito d'azione, 1944.

[5] F. Momigliano nell'opuscolo *Le commissioni di fabbrica: lineamenti politici*, s.l., Partito d'azione, 1944.

rali e verso le idealità più civili ed umane»: questo chiedeva il *Programma di immediate rivendicazioni della classe operaia* pubblicato sull'»Avanti!», edizione settentrionale, il 3 agosto 1944). Batteva su questa tematica soprattutto l'anima riformista del ricostituito P.S.I.U.P. È stato più volte osservato come in molti documenti e prese di posizione ufficiali si notino compromessi e sovrapposizioni fra il filone riformista e il filone massimalista, ritrovatisi ancora una volta a convivere nello stesso partito. Anche ai fini del discorso sulle autonomie andrebbe sempre tenuta presente questa distinzione, aggiungendovi tuttavia una terza componente, formata da quei socialisti che si sforzarono, anche a livello di abbozzata progettazione istituzionale, di andare oltre l'esperienza dell'U.R.S.S., senza rinnegarla e rimanendo su un terreno di classe. È chiaro che mi riferisco soprattutto ai gruppi che cercavano di portare avanti il discorso critico impostato negli anni Trenta dal centro interno del partito[6] e che facevano capo a Rodolfo Morandi e a Lelio Basso e alla rivista «Politica di classe». Morandi già nel 1925 aveva scritto su «Rivoluzione liberale»: «può una forma di costituzione politica che non sia schiettamente *democratica* e *sociale* accedere ai postulati autonomistici? vi può accedere quindi una società capitalistica, un ordinamento sociale che si fonda sull'attuale sistema economico e lo sostiene? Infine – poiché il nostro non è solo un problema di teoria politica – vi può accedere in Italia l'istituzione monarchica?»: e la risposta era stata un triplice no[7]. Il *Programma del Movimento di Unità Proletaria per la repubblica socialista* comparso sull'»Avanti!» del 1° agosto 1943, fra i caratteri dello «Stato di transizione» destinato ad effettuare le socializzazioni base della futura «repubblica socialista dei lavoratori», poneva esplicitamente «una coordinata autonomia delle comunità locali e regionali; la stabile efficienza dei poteri centrali con responsabilità degli eletti; organi e modalità di effettivo controllo; collaborazione tecnicamente specificata»: parole nelle quali è facile scorgere una sovrapposizione di temi non tutti facilmente mediabili.

Nel socialismo italiano non era mai venuta completamente meno una vena libertaria, il cui riemergere nella Resistenza meriterebbe qualche attenzione. Non penso tanto agli anarchici in quanto tali, presenti in modo del tutto marginale, ma a certe istanze volte alla ricerca, anche se non tecnicamente elaborata, di nuove forme istituzionali o addirittura alla messa in mora del fatto istituzionale in sé: che sono poi, mi sembra, gli aspetti più dinamici di quella che sopra ho chiamato ideologia dell'autonomismo. Possiamo considerare un caso limite la interpretazione, molto personale, che Capi-

---

[6] Cfr. S. MERLI, *La ricostruzione del movimento socialista in Italia e la lotta contro il fascismo dal 1934 alla seconda guerra mondiale*, in «Annali dell'Istituto Giangiacomo Feltrinelli», V (1962), pp. 541-846.

[7] Cfr. *Il problema delle autonomie*, contributo di Morandi a una *Inchiesta sulla monarchia*, pubblicata nel numero dell'11 gen. 1925.

tini dava del liberalsocialismo quale «antistituzionalismo applicato alla religione, alla società, alla libertà», quale movimento cioè che «era contro il fascismo (...). Ma era anche, allargando, contro ogni altro istituzionalismo». Mi sembra tuttavia che l'etica delle bande partigiane avesse in sé – non soltanto in Italia – una genuina componente «autonomistica» che si manifestava nella spinta egualitaria, nella richiesta di capi eletti dal basso (fatta propria, ad esempio anche dalle «Direttive per la lotta armata» del Comando militare per l'alta Italia, febbraio 1944)[8], nel disprezzo verso la vecchia naja e nelle conseguenti resistenze al processo di «militarizzazione», e, tanto per concludere questa esemplificazione con un caso un po' singolare, in parole d'ordine quali «viva la comunità» che compare sul giornale «Tre vedette» della 17ª brigata Garibaldi e che provoca nel Comando raggruppamento divisioni Garibaldi «Valle di Susa» questo commento: «risuona nuovo questo motto. Cosa vuol dire? vuol forse significare viva tutti quelli che soffrono? correggete questo evviva poiché parlando di comunità si possono produrre equivoci»[9]. La parola «comunità» non era ancora stata logorata dall'uso che ne avrebbe fatto in seguito certa pubblicistica politica; e possiamo perciò supporre che nell'autore di quel sospettoso commento ci fosse forse, accanto al timore di sbocchi evangelici, qualche eco della esperienza spagnola, che aveva visto il tragico scontro fra la volontà anarchica di dar subito vita a nuovi e liberi organismi autogestiti e le necessità diplomatiche, militari ed economiche della guerra civile. La Resistenza italiana non visse una esperienza così cruda: si deve tuttavia notare in essa la mancanza di approfondimento del significato ultimo di quel «nodo della rivoluzione in occidente», come lo ha chiamato Ranzato (ma in realtà il problema travalica i confini dell'occidente)[10].

Nell'antifascismo preresistenziale era stato soprattutto il movimento «Giustizia e Libertà» ad agitare i temi delle autonomie: si ricordino in particolare gli scritti di Emilio Lussu *(Federalismo,* in «Quaderni di GL», marzo 1933), Leone Ginzburg *(Chiarimenti sul nostro federalismo, ibidem,* giugno 1933) e Silvio Trentin. Quest'ultimo, partecipando in prima posizione al *mouvement* della Resistenza francese *Libérer – Fédérer,* costituì come un ponte con l'autonomismo che caratterizzò, nella Resistenza italiana, un'ala del partito di azione. «Mai come oggi, in Francia», aveva scritto Trentin dopo il disastro del 1940, «l'esigenza incoercibile dell'autonomia, in quanto reagente dissolutore della vecchia compagine statale e fermento generatore della nuo-

[8] Le direttive sono pubblicate in *Atti del Comando generale del corpo volontari della libertà (giugno 1944-aprile 1945),* a cura di G. ROCHAT, Milano, Angeli, 1972, pp. 545-560

[9] Il documento è conservato nell'archivio dell'Istituto Gramsci di Roma.

[10] G. RANZATO, *Le collettivizzazioni anarchiche in Catalogna durante la guerra civile spagnola, 1936-1939,* in «Quaderni storici », 1972, 19, p. 318.

va disciplina della vita collettiva, si è affermata nell'intimo delle coscienze, con più imperativa violenza»[11]. Si può in proposito ricordare che in un suo manifesto del 14 luglio 1942 *Libérer – Fédérer* affermerà «une conception pluraliste de la societé», applicata «à tous les aspects de la vie sociale et à toutes les activités et intérêts autonomes»[12].

Ho detto sopra un'ala del partito d'azione, quella cioè che reclamava una «costituzione repubblicana decentrata e autonomistica, garanzia dei liberi ordinamenti del nuovo Stato popolare» e parlava di «Stato di libertà, federatore di autonomie» (come si legge rispettivamente nell'appello *Il Partito d'Azione agli italiani,* pubblicato sull'»Italia libera», edizione settentrionale, il 22 novembre 1944, e nelle *Direttive di lavoro* comparse su «La libertà», il 2 giugno 1944); l'ala, ancora, che puntava sul C.L.N. come embrione dei nuovi istituti. Ma è bene ricordare che in quel partito conviveva anche una tendenza volta invece a valorizzare il ruolo di uno Stato illuminato e forte, capace di esprimersi attraverso un esecutivo stabile e dotato di ampi poteri[13].

Ruggero Grieco era stato, fra i dirigenti comunisti dell'esilio, il più impegnato nel riproporre, con accenti originali, la tematica del federalismo (va ricordato in particolare il saggio *Centralismo e federalismo nella rivoluzione italiana,* comparso su «Stato operaio» nel 1933[14]). Non è un caso che questa tematica venisse coltivata soprattutto dai comunisti più meridionalisticamente impegnati; ed è ovvio che il discorso, a questo punto, dovrebbe risalire a Gramsci. Posso comunque accennare all'interesse che avrebbe l'analisi dello svolgimento che porta da affermazioni come quella di Grieco, secondo cui la «federazione delle repubbliche sovietiche italiane» proposta dai comunisti non è un trucco, mentre è un trucco il federalismo di G.L., come lo fu quello del Risorgimento, perché G.L. non vuole la distruzione dello Stato borghese; lo svolgimento, dicevo, che porta da posizioni di questo tipo al non eccessivo impegno del P.C.I. della Resistenza sul tema delle autonomie locali e alle stesse, note, riserve nei confronti della tesi estremista del partito d'azione sulla natura e sui compiti del C.L.N. Diffidenza verso il velleitarismo dei rivoluzionari piccolo borghesi; dottrina del partito che

---

[11] Cfr. S. TRENTIN, *Scritti inediti*, Parma, Guanda, 1972, p. 52.

[12] Cfr. H. MICHEL, *Les courants de pensée de la Résistance,* Paris, Presses universitaires de France, 1962, p. 516; Michel evoca al riguardo il nome di Proudhon. Si veda anche M. MADDALENA, *Rivoluzione, autogestione e federalismo nel pensiero di Silvio Trentin (1940-1944),* in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1973, 113, pp. 69-105.

[13] Si veda in proposito il saggio dedicato da P. UNGARI a *Lo «Stato moderno»: per la storia di un'ipotesi sulla democrazia (1944-1949),* in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, I, Firenze, Vallecchi, 1976, pp. 841-868.

[14] Il saggio compare nel fascicolo di luglio, alle pp. 414-422. Nella stessa annata LUIGI GALLO (Longo) ritornava su *Centralismo, federalismo e autonomia*, nel fascicolo di novembre-dicembre, alle pp. 647-661.

non va affogato nella coalizione né dissolto negli organismi di base e di massa di cui pur si patrocina l'ingresso nei C.L.N.; preoccupazione di non creare intralci alla politica di unità nazionale alla quale giovava concedere garanzie sulla sorte del vecchio Stato; timore di sabotaggio locale alle riforme che si sperava di poter conquistare dal centro; priorità data alla alleanza fra i partiti di massa; incertezza, infine, nella costruzione del modello della democrazia progressiva come adeguamento della linea del fronte popolare: tutti questi motivi si fondono probabilmente nell'atteggiamento comunista che peraltro, devo ripeterlo ancora una volta, può essere pienamente valutato soltanto nel quadro complessivo delle scelte politiche operate da quel partito.

Così pure non posso riprendere il tema, già accennato, della teoria dei «corpi intermedi», che andrebbe giudicata sia in rapporto agli altri punti programmatici della Democrazia cristiana, sia, e ancor più, in rapporto alla reale azione che quella si apprestava a svolgere come partito guida della borghesia italiana. Costituì indubbiamente un punto di forza della D.C., nei confronti di larghi strati della popolazione, il presentarsi come partito che diffidava sì dello Stato onnipotente ma non in nome di un rischioso futuro, bensì a vantaggio di quanto già esisteva nella società e nelle istituzioni, una volta che si fossero eliminate le più scottanti ingiustizie dalla prima e le più vistose incrostazioni fasciste dalle seconde. Nel rivolgere un appello «agli italiani delle regioni settentrionali», De Gasperi diceva ad esempio che «l'Italia non vuole nuove dittature né politiche, né economiche; vuole libertà, concrete libertà della famiglia, della scuola, del comune, della religione, del sindacato, della proprietà, della professione, della vita spirituale ed economica»[15].

Ancora, sempre in tema di partiti, sarebbe da suggerire un argomento collaterale ma tutt'altro che secondario: analizzare cioè la struttura interna dei partiti stessi, sia nel corso della lotta con le sue particolari esigenze, sia nei programmi allora formulati per il futuro («l'ora dei grandi partiti accentrati, e diciamolo pure dispotici, è finita», credeva di poter profetizzare l'»Italia libera», edizione settentrionale, il 30 settembre 1944, commentando il congresso di Cosenza del partito d'azione), sia, infine, nella realtà del periodo post-liberazione.

Ma giova tornare all'elencazione di una tematica, per così dire, orizzontale. E suggerire, ad esempio, una pista che ponga in rapporto le tesi autonomistiche con la crisi del parlamentarismo, o meglio, che indaghi fino a qual punto lo sviluppo delle autonomie di vario livello fosse visto come mezzo per superare quella crisi. Anche qui mi limiterò a due citazioni, di diversa ispirazione. Scriveva l'»Italia libera», edizione piemontese (giugno

[15] Cfr. «Il Popolo», edizione settentrionale, 28 feb. 1945.

1944), facendo riferimento proprio al vecchio articolo di Ginzburg che ho prima ricordato: «certamente si potrà riparlare di parlamenti in Italia solo se essi non rappresenteranno più l'unico modo di espressione politica, se la compagine sociale sarà differenziata nei più vari modi di rappresentanza diretta, e si saranno create, con le forze politiche della libertà, gli istituti dell'economia, sia come differenziazione locale che come divisione locale»: e si potrà parlare davvero di unità «soltanto quando saranno sorti e fioriti organismi locali indipendenti». Al primo congresso dei C.L.N. della provincia di Milano, il 6 agosto 1945, Togliatti disse che non bastavano più parlamento, consigli provinciali e consigli comunali, per di più non ancora liberamente ricostituiti: perché, anche quando lo fossero stati, «rimarrà sempre aperta la possibilità di esistenza e di funzionamento di forme di contatto diretto, le quali sorgano dall'accordo di tutti i partiti e di tutte le organizzazioni di massa ed escano dal popolo stesso». Togliatti si spinse in quell'occasione fino a gratificare i C.L.N. della qualifica di forma di «democrazia diretta»[16]

Nel dibattito di questi ultimi anni sulle regioni si è voluto da qualcuno presentare una dicotomia fra partecipazione ed efficienza, con la conseguente accusa alla Resistenza e alla costituzione di aver sacrificato la seconda alla prima facendo nascere regioni «vecchie» e garantiste laddove i tempi richiedevano ormai organismi programmatori tecnicamente qualificati e dotati di poteri ampi e snelli. Ho schematizzato molto la contrapposizione; ma credo che varrebbe la pena di usarla anche retrospettivamente come strumento di analisi storica e politica. Si potrebbe ad esempio innanzi tutto osservare che il problema non consiste nel contrapporre al vecchio garantismo dei maggiorenti liberali la pretesa efficienza dei tecnocrati; e poi che il forte sviluppo capitalistico che la società italiana avrebbe avuto nel dopoguerra non era previsto, durante la Resistenza, pressoché da nessuno e che quindi anche i programmi istituzionali allora formulati non possono non risentire di questa carenza. Comunque, rimproverare a un movimento, che trovava il suo minimo comune denominatore – al disotto della unità di vertice – proprio nella sia pur generica aspirazione a una maggiore partecipazione popolare e democratica alla cosa pubblica, di non aver sacrificato questa istanza ad esigenze di tipo tecnocratico non è indice di profondo senso storico. Tanto più che gli italiani uscivano dall'esperienza di un regime che aveva presentato il corporativismo come strumento di accentrata e burocratica efficienza; e il disastro bellico stava lì a smentire la validità di strumenti di quella natura, una volta che i fatti avevano imposto di valutarli sulle esigenze non di ristrette oligarchie dominanti ma della intera popolazione, trascinata in guerra da un regime che aveva fatto proprio

[16] Cfr. *Democrazia al lavoro. Una guida per lo sviluppo del C.L.N. sulla via della ricostruzione*, p. 45.

della creazione di una economia di guerra il suo conclamato modello di sviluppo.

È ormai divenuta di uso corrente l'espressione «restaurazione liberistica» per designare il processo, e ancor più l'ideologia, della ricostruzione economica. Era congrua ad essa, sul piano istituzionale, una visione che si rifacesse alla vecchia opinione secondo cui poco Stato, poco intervento amministrativo, decentramento sono presupposti indispensabili dell'efficienza (fra le tante citazioni possibili su questa linea, scegliamo questa da «L'idea liberale», «foglio del gruppo pavese del partito liberale italiano», marzo 1945: «non solo in nome dell'ideale supremo della libertà va asserito il decentramento, ma anche per le esigenze tecniche di una buona amministrazione»). Ma accanto alle citazioni di parole bisognerebbe indagare su quanto un'ideologia di tal fatta fosse connessa al distacco dal fascismo – identificato con Roma (sono documentabili varie prese di posizione «antiromane») – dei ceti medi produttori settentrionali (quasi una nuova incarnazione dello «Stato di Milano»).

Andrebbe anche discusso – sempre allo scopo di superare l'appiattimento che denunciavo all'inizio – il tema, che pure compare soprattutto in una parte della stampa socialista e azionista, delle autonomie come strumento indispensabile per socializzare senza attribuire immensi poteri allo Stato centralizzato. Era questo il terreno sul quale si incontravano le rivendicazioni delle autonomie territoriali e quelle, cui ho sopra accennato, di carattere «consiliare», generando programmi di autogestione, da parte della classe operaia, dei mezzi di produzione (ancora una citazione da «La libertà», organo fiorentino del partito d'azione, che il 10 settembre 1944 chiedeva «il decentramento dei poteri e l'estensione del sistema elettivo al minimo settore da un lato, l'autogoverno del lavoro cioè la gestione diretta dei mezzi di produzione da parte della minima comunità lavoratrice, dall'altro». Si vedano anche la *Dichiarazione politica del P.S.I.U.P.* del 25 agosto 1943, pubblicata sull'»Avanti!» del giorno successivo, e un articolo dell'»Avanti!» edizione settentrionale, 25 ottobre 1944, che parla della necessità di frangere «le unità troppo compatte che tendono a formarsi sia nel campo economico che in quello politico, e che la potenza dei mezzi di cui dispone la tecnica moderna della organizzazione e della propaganda rende pericolosi per la libertà dell'uomo»). Erano – nel complesso – indicazioni sviluppabili sia in senso schiettamente rivoluzionario, sia in pro del movimento dei consigli di gestione (al quale avrebbe in modo particolare legato il suo nome Rodolfo Morandi; ma anche questa è una tematica presente altresì in Francia), sia in una direzione che potremmo chiamare «jugoslava» (autogestione degli anni Sessanta), sia infine verso quella che sarebbe divenuta la tematica della programmazione democratica (anche se in quest'ultima i motivi tecnocratici avrebbero poi conquistato sempre maggiore spazio, specie nel dibattito sulla regione). Per i tentativi resistenziali di collegamento fra pianificazione,

consigli di gestione e, più in generale, un'autonomia connotata ora come autonomia operaia ora come autonomia aziendale, si possono vedere, ad esempio, l'opuscolo di Quinto Diceforo, azionista, *Appunti sui consigli di gestione* (supplemento a «Voci d'officina») e l'altro opuscolo, questo socialista, di Mauro, *Idee ed azione socialista,* ostile ad ogni «forma accentrata di statizzazione» e propugnatore di imprese socializzate quali «prima enucleazione di socialismo nel quadro di una società entrata in crisi»: dove, come in molti altri casi analoghi, incerto rimane proprio il rapporto piano – mercato – autonomia. Una sottospecie della problematica qui sopra ricordata è infine la richiesta – riconducibile alla tradizione riformistica, e che pure compare sulla stampa resistenziale – di municipalizzazioni e regionalizzazioni di pubblici servizi.

Uno sbocco nettamente conservatore era invece proposto da chi propugnava una «rappresentanza degli interessi» come base delle regioni e, direttamente o attraverso quelle, di un Senato di tipo più o meno corporativo. Questo genere di proposte partiva innanzi tutto dalla Democrazia cristiana – fin dalle *Idee ricostruttive* comparse durante i 45 giorni e dovute largamente alla penna di De Gasperi – e si connettevano alla già ricordata teorica dei «corpi intermedi». Sarebbe però possibile documentarne la presenza anche in scritti di altri partiti (liberali, repubblicani e perfino socialisti).

Infine è da segnalare il collegamento che i più decisi sostenitori del federalismo europeo operavano fra questo e le autonomie locali, specie di scala regionale. Si legge nel numero di maggio-giugno 1944 di «L'unità europea» che «vi è una complementarietà del movimento della libertà verso l'alto (federazione) e verso il basso (autonomie)», cosicché la crisi dello Stato nazionale va risolta creando «nuove unità di misura, che siano multipli o sottomultipli della nazione stessa». Vengono in mente le parole scritte di recente da Le Goff presentando la *Storia d'Italia* di Einaudi: «... e se l'Europa si farà, sarà l'Europa delle regioni, e non quella delle nazioni attuali, che un po' dappertutto sono messe o rimesse in discussione»[17].

Come si vede, non ho fatto che un repertorio di problemi, non astratti tuttavia o inventati a tavolino, ma documentabili nella stampa della Resistenza. Poiché tuttavia i problemi non germogliano dalla carta stampata (neanche da quella clandestina) ma dai fatti, solo l'analisi di questi permetterebbe una completa e corretta valutazione del tema decentramento e autonomie in rapporto alla Resistenza. Da una parte le esperienze concrete dell'Italia nel periodo resistenziale: i C.L.N. visti non solo nelle formulazioni ideologiche ma nella realtà della loro azione, ai vari livelli territoriali e a livello aziendale; gli strumenti di gestione delle proprie lotte che si die-

[17] *Un gesto, un impegno, un'avventura*, in «Libri nuovi», mar. 1973.

de allora la classe operaia e che ricerche come quelle di Gibelli hanno mostrato non sempre consonanti con la irradiazione a livello di fabbrica dei C.L.N. quali portatori della politica di unità nazionale[18]; l'attività del regio governo e dell'A.M.G. (su quest'ultimo punto, rinvio a quanto dirà Gallerano[19]); l'azione dei partiti (anche dei gruppi minori al di fuori del C.L.N.) e delle formazioni partigiane; l'esperienza delle zone libere e delle repubbliche partigiane (e qui è possibile un altro rinvio, alla comunicazione di Legnani e Grassi[20]); le vicende delle zone mistilingue e di confine; l'avventura del separatismo siciliano; e potrei continuare nella elencazione. Dall'altra parte, l'insieme della «Italia reale»: non nel senso che i fenomeni cui ho fin qui accennato siano «irreali», ma nel senso che anch'essi andrebbero ricondotti al tessuto sociale dell'Italia dell'epoca. Questo tessuto non ci è ben conosciuto ancora oggi: e perciò dobbiamo usare una certa indulgenza verso l'»ignoranza» che taluno ha voluto rimproverare agli uomini della Resistenza. Se comunque una constatazione critica, generalizzabile più o meno a tutte le forze politiche allora in gioco, va fatta, questa mi sembra debba essere rivolta alla sopravvalutazione che si ebbe della dimensione territoriale del potere, sopravvalutazione che offuscò un realistico giudizio sulla natura della dinamica economica e sociale in atto. E ancora: le speranze «pluralistiche» della Resistenza erano ampiamente nutrite di ottimismo circa il grado di omogeneità raggiunto dalla società italiana. Quello che non era stato possibile nel 1859-1861 sembrava ormai maturo dopo le esperienze, per vie diverse unificanti, del fascismo e dell'antifascismo – Resistenza. Si sottovalutavano così i conflitti di classe esistenti, in modo esplicito o latente, nella società italiana: donde il facile rifluire delle proposizioni pluralistiche su quelle interclassiste, quando la lotta di classe mostrerà la sua specifica e dura presenza, combinandosi ancora una volta con gli squilibri territoriali, e quando il quadro internazionale dell'alleanza antifascista sarà rotto dalla guerra fredda.

---

[18] A. GIBELLI, *Genova operaia nella Resistenza*, Genova, Istituto storico della Resistenza in Liguria, 1968; si vedano anche, ad esempio, le citazioni da «Politica di classe» che fa L. BASSO in *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958, pp. 94-95 e alcuni dei saggi raccolti nel volume *Operai e contadini nella crisi italiana del 1943-1944*, Milano, Feltrinelli, 1974.

[19] [N. GALLERANO, *L'influenza dell'amministrazione militare alleata sulla riorganizzazione dello Stato italiano*, in *Regioni e Stato* ... cit., pp. 87-116].

[20] [G. GRASSI – M. LEGNANI, *Il governo del C.L.N.*, in *Regioni e Stato* ... cit., pp. 69-85].

*RESISTENZA, REPUBBLICA, COSTITUZIONE**

Vorrei innanzitutto esprimere una soddisfazione ma anche una preoccupazione personale. La soddisfazione, dato che nella mia vita ho fatto l'archivista di Stato e il docente universitario, e ho sempre partecipato alla vita degli Istituti della Resistenza cominciando da quello nazionale, sta nel vedere che una volta tanto, queste tre istituzioni, cardini di ciò che dovrebbe essere la ricerca, soprattutto in campo contemporaneistico, riescono a organizzare una iniziativa comune; e la mia vecchia qualità di archivista di Stato mi fa sottolineare con piacere che essa si svolge proprio nell'Archivio di Stato di Napoli, «il Grande Archivio».

La preoccupazione nasce dal fatto che questo mio intervento finale ha dovuto subire alcune trasformazioni, in quanto era previsto come parte di una tavola rotonda che si è venuta poi sfilacciando, fino a scomparire come tale. Così il previsto intervento si è venuto trasformando in una vera e propria relazione finale che riprendesse il discorso generale «Resistenza-Costituzione-Repubblica». Poteva perciò diventare un po' una minestra riscaldata, servita alla fine del pasto. Allora, dato che ho seguito quasi sempre, con una breve interruzione ieri pomeriggio, i lavori del convegno, penso che forse la cosa più opportuna sia dare un tono misto, un po' di intervento e un po' di cenni a qualcuno dei punti che, se avessi dovuto fare una relazione completa, avrei dovuto comunque trattare.

Dirò subito che uno dei più importanti risultati di questo convegno è l'incitamento ad occuparsi più da vicino di chi fossero i monarchici. Ci sono stati tanti voti monarchici, le sfaccettature dei monarchici erano tante e non bisogna dunque, proprio perché ci fu una lotta vera, dare per scontato che i monarchici fossero un residuo che la storia si lasciava alle spalle. Mi sem-

---

* Intervento al convegno di studi, organizzato dall'Archivio di Stato di Napoli e dall'Istituto campano per la storia della Resistenza, svoltosi a Napoli nel dicembre 1996, pubblicato in *1946: La nascita della Repubblica in Campania. Atti del Convegno di studi presso l'Archivio di Stato di Napoli, 11-12 dicembre 1996*, Napoli, F. Giannini, 1997, pp. 265-274.

brano, perciò, molto utili, credo, le direzioni di lavoro suggerite, e delle quali sono qui stati esposti i primi risultati.

Debbo tuttavia, non per dare quei consigli di prudenza che talvolta gli anziani credono di dover dare, trasformandoli spesso in un invito alla pavidità, esprimere una riserva, che è poi un ulteriore stimolo critico. È giustissimo studiare chi erano i monarchici e perché erano tanti, ma ciò non ci deve far dimenticare che è altrettanto necessario studiare chi erano i repubblicani, e perché sono stati, seppure di poco, più dei monarchici. Altrimenti, per correre dietro ai monarchici, rischiamo di dimenticarci che poi alla fine la repubblica ha vinto. Voi studiosi del Mezzogiorno potete confermare o correggere che l'apporto del Mezzogiorno alla vittoria della repubblica, considerate le cifre globali, fu notevolissimo e servì a compensare la non massiccia ondata repubblicana che si ebbe nel Nord. Il compenso ai voti monarchici delle province di Cuneo e di Asti, di cui ci ha parlato questa mattina, con tanta efficacia, Mario Giovana[1], è venuto anche dal Mezzogiorno. Mi sembra che si possa dire che nel Nord vi sono stati meno voti per la repubblica di quanto i repubblicani si attendessero, e nel Sud vi sono stati meno voti per la monarchia, di quanto i monarchici si attendessero. Ci fu, in qualche modo, un reciproco compenso fra il minore afflusso repubblicano al Nord e il minore afflusso monarchico al Sud, fermo rimanendo che in cifre assolute e in percentuale, come sappiamo bene, nel Sud la maggioranza è stata monarchica e nel Nord repubblicana.

Aggiungerei che, se s'enfatizza il peso e il sostrato monarchico, risalendo al Risorgimento e a tutta la storia d'Italia dall'Unità in poi, più che mai diventa in sede storica necessario spiegare perché poi abbia vinto la repubblica. Secondo gli esempi che stamattina hanno riportato Elena Cortesi e Maurizio Ridolfi[2], è giustissimo riprendere in considerazione tutte le grosse tradizioni monarchiche che emergono dagli studi di Ilaria Porciani o di Bruno Tobia. La cosa, a mio avviso, va vista da due punti di vista. È vero che la monarchia dei Savoia è stata un elemento del *nationai building* italiano; però è anche vero che la monarchia sabauda dovette essa stessa nazionalizzarsi in un processo non meno contrastato, non meno lento e difficile di quello che fu la nazionalizzazione delle masse tramite la monarchia. C'è un intreccio che andrebbe dipanato bene, proprio perché i Savoia, a parte le zone dove tradizionalmente regnavano ormai da secoli, erano un po' piombati dall'alto. Per esempio, proprio per quanto riguarda Napoli, sareb-

---

[1] [Si veda M. GIOVANA, *Le province monarchiche del Piemonte*, in *1946: La nascita della Repubblica*...cit., pp. 127-138].

[2] [Si veda E. CORTESE, *Tradizione repubblicana e referendum istituzionale in Romagna. Primi appunti di ricerca* e M. RIDOLFI, *Verso il 2 giugno 1946. Nazione, storia patria e tradizioni repubblicane alle origini dell'Italia democratica*, in *1946: La nascita della Repubblica* ... cit., rispettivamente pp. 171-202 e 103-126].

be importante studiare quanto tempo hanno impiegato i napoletani per sostituire nel loro immaginario, come si usa dire, il Savoia al Borbone. Certo non c'è una data precisa, ma un processo in fondo al quale troviamo appunto che i *Camelots du Roi* sono da borbonici divenuti savoiardi.

Nel corso del dibattito siamo stati messi di fronte a trasversalismi nei rapporti repubblica-monarchia. Ciò che ha detto Giovana sulla provincia di Cuneo, e Mangiameli, ci hanno fatto vedere anche lo strano, ma spiegabilissimo processo per cui i separatisti, lo stesso bandito Giuliano, nascono repubblicani e muoiono monarchici. È un processo interessante che può farci comprendere in maniera più sfaccettata il senso da attribuire alla monarchia come matrice del patriottismo nazionale. Che la monarchia fosse di per sé una garanzia di nuovo patriottismo unitario, dopo tutti gli sconquassi che c'erano stati, era un argomento agitato dai monarchici; e argomento speculare da parte dei repubblicani era che la repubblica ci unisce e la monarchia ci divide. Lo schizzo che questa mattina ha tracciato Mangiameli[3] ci permette di comprendere più dall'interno il paradosso dei separatisti siciliani che diventano monarchici, proprio quando ricorrono perfino alle armi per attuare il separatismo.

Un altro argomento trattato, che mi sembra interessante in connessione al tema del convegno, è il ruolo giocato dalla Repubblica sociale italiana. È un ruolo molto ambiguo. Tempo fa ho partecipato a Roma a una riunione con uno degli ideologi della nuova destra, Marcello Veneziani, il quale sosteneva che se la repubblica ha vinto, lo deve ai reduci della Repubblica sociale italiana. Gli è stato rintuzzato che nella sostanza non era vero ma che indubbiamente alcuni repubblicani, di origine repubblichina, avevano dato un apporto al voto della repubblica, sia al Nord che al Sud. Però, nello stesso tempo, la Repubblica sociale aveva in qualche modo svergognato la parola repubblica. Questa mattina si è soffermata su questo punto soprattutto Elena Cortesi, per quanto riguardava la forte tradizione repubblicana della Romagna; ma credo che il discorso potrebbe allargarsi anche ad altre zone, dove poteva diventare un po' difficile parlare di repubblica senza correre il rischio di ricalcare alcuni temi che erano stati utilizzati dalla propaganda della Repubblica sociale italiana. Penso in particolare alla figura di Mazzini, il quale, non mi sembra sia stato ricordato, compariva sui francobolli della Repubblica sociale italiana, mentre credo che a tutt'oggi mai sia ricomparso su quelli della repubblica italiana. Ricordo la principale manifestazione a Roma per la Repubblica, manifestazione immensa in cui si invocavano Mazzini e Garibaldi: «Garibaldi con Mazzini, questo è il nostro ideal» veniva a gran voce scandito. Poiché a Roma la Repubblica sociale si era sentita poco

[3] [L'intervento di R. Mangiameli non è stato pubblicato nel volume degli atti indicato in *].

mentre si era sentita soprattutto l'occupazione tedesca; e poiché forse agiva anche il ricordo della Repubblica romana del 1849, parte della folla scandiva anche le parole «Vogliam che sempre sia Repubblica sociale», senza curarsi dell'equivoco che sarebbe potuto nascere.

Senza pretendere di saperne di più di Giovana, ricordo di aver sentito dire da Nuto Revelli, grande cuneese, grande cultore delle memorie sia di guerra e della Resistenza, sia della realtà contadina, che lui «friggeva dalla rabbia», quando in alcune prediche dal pulpito a favore della monarchia in paeselli della provincia di Cuneo i preti dicevano: «avete visto cosa ha combinato la Repubblica». Quei preti giocavano sull'equivoco, rinfocolando il sabaudismo, di cui stamattina parlava Giovana. Non v'è dubbio che fenomeni di questo tipo siano stati studiati troppo poco da parte della storiografia, soprattutto dalla storiografia di sinistra, perché quella di destra non si poneva problemi così complicati.

La Repubblica sociale è stata peraltro anche uno dei canali di continuità dello Stato. L'opinione corrente è che sia stato il regno del Sud a garantire questa continuità perché la Repubblica sociale, bene o male, aveva costituito una frattura istituzionale. Se si passa tuttavia dal livello di vertice rappresentato dai gerarchi fascisti, ormai abbondantemente squalificati e poco, anche nel Nord, incisivi sulla realtà sociale, e andiamo a guardare gli apparati statali e la burocrazia, vediamo un fortissimo tasso di continuità. L'aver salvato il salvabile al Nord, sotto il dominio della Repubblica sociale, e al Sud, nello sconquassato regno del Sud, sarà poi uno dei motivi per cui le due parti della burocrazia si riunificheranno e si rilegittimeranno a vicenda, ognuna vantandosi di aver in circostanze difficili e con rischi personali, soprattutto nel Nord, preservato la continuità delle strutture statali. Negli anni successivi ci sarà una spia che può aiutare a formulare una considerazione più critica e più precisa del ruolo giocato dalla memoria della Repubblica sociale italiana nel repubblicanesimo italiano. Tutti sappiamo che a un certo punto il Movimento sociale italiano, la cui sigla MSI non è che una trasparente mascheratura di RSI (non so se questo sia sempre a tutti ben presente), e in cui militarono fascisti repubblicani intransigenti, quando ha dovuto cercare un'alleanza l'ha trovata con i monarchici. Così quando nacque la sigla Movimento sociale-Destra nazionale, il repubblicanesimo fu messo totalmente in seconda linea. L'essenza dell'operazione stava proprio nel cercare di sanare la frattura fra il fascismo così detto normale, cioè il fascismo monarchico del ventennale regime, e fascismo repubblicano fieramente nemico del «re fellone». Questa riconciliazione va collegata alla crescente tendenza a scaricare sulla RSI tutte le malefatte del fascismo, accreditando l'immagine di un ventennio tutto sommato bonario anche se un po' rozzo. Del resto la convivenza fra velleità rivoluzionarie e perbenismo era un dato storico del fascismo. La frattura, che nel modo sopradetto si volle colmare così, nella memoria come nella prassi politica, fra fascismo repubblicano e

fascismo monarchico, può aiutarci a comprendere qual è il peso effettivo che il repubblicanesimo fascista ha avuto nell'evoluzione di una coscienza repubblicana e democratica nel sistema politico italiano.

È stato ricordato qui più volte Nicola Gallerano, amico di cui tutti compiangiamo la perdita prematura, amico e studioso di grande valore. Vorrei, anche come omaggio alla sua memoria, ricordare la relazione da lui svolta in un convegno che è l'ultimo che organizzò come presidente dell'Istituto romano per la storia d'Italia dal fascismo alla Resistenza su «La resistenza fra storia e memoria». Gallerano parlò di *Le avventure della continuità.* Ci si potrebbe rifare alla sua relazione (che comparirà nel volume degli atti di prossima pubblicazione)[4] per affrontare in maniera più esplicita proprio il tema del rapporto «Resistenza-Repubblica-Costituzione». Si tratta di rapporti molto complessi che si sono prestati a varie e contraddittorie interpretazioni, e fare la storia del mutare di queste interpretazioni potrebbe offrire un angolo visuale non privo di valore per ripercorrere la storia del cinquantennio repubblicano.

Anche io sono ostilissimo all'espressione «seconda repubblica», perché al massimo può indicare un desiderio, o uno scimmiottamento dei numeri d'ordine delle repubbliche francesi, che per fortuna non ci riguarda, perché in Francia la prima repubblica morì con il colpo di stato di Napoleone, la seconda nacque con la rivoluzione del 1848 e fu abbattuta con il colpo di stato di Napoleone III, la terza è stata abbattuta dalla disastrosa sconfitta contro la Germania del 1940, la quarta dalla guerra d'Algeria. Nessun evento, di questa natura grandiosa e tragica, per nostra fortuna, almeno per il momento, ha riguardato il nostro paese.

Direi dunque che c'è stata in una prima fase un'enfasi indubbiamente retorica sulla repubblica e la costituzione nate dalla Resistenza, per arrivare poi alla fase attuale in cui invece si rigettano sul momento delle origini le cause di tutti i guai e i disastri che abbiamo subito nel nostro paese, e la Resistenza da madre diventa matrigna della repubblica. Si tratta di una operazione chiaramente antistorica. Occorre invece vedere che cosa ci fu allora di rottura e di continuità, e che cosa si è poi modificato nel giro di cinquant'anni. Cinquant'anni sono molti, sono ad esempio quelli che passano dall'Unità d'Italia alla guerra di Libia, e nessuno penserebbe di appiattire quel cinquantennio, dando tutte le colpe o i meriti del 1911 al 1861. La costituzione, che secondo alcuni andrebbe perciò buttata nel cestino, è stata definita, ad esempio da Galli della Loggia in un convegno pisano, il «peccato originale» della nostra repubblica.

Debbo però a questo punto fare una dichiarazione di natura autobio-

---

[4] [Cfr. N. GALLERANO, *Le avventure della continuità*, in *La Resistenza fra storia e memoria,* a cura di N. GALLERANO, Milano, Mursia, 1999].

grafica. Anche io ho oscillato nelle valutazioni della costituzione. In un certo momento, di fronte al bigottismo centrista, e negli anni più opachi della nostra storia repubblicana in cui sembrava che tutto fosse andato nel migliore dei modi possibili, l'idea che si dovesse mettere sotto una lente critica anche la costituzione era giusta, e a mio avviso ha avuto una funzione positiva. Di fronte agli odierni volgari attacchi, spesso non argomentati, alla costituzione in chiave meramente di polemica pubblicistica, l'idea che la costituzione abbia bisogno di una revisione critica, anche sulla scorta di tutto il lavoro fatto dai costituzionalisti in questi ultimi anni, merita molta attenzione. Esiste la procedura degli emendamenti prevista dalla costituzione stessa. La costituzione americana dura da più di 200 anni e si è sempre proceduto a modificarla tramite emendamenti. Quelli che mi sembra da non condividere sono gli spicciativi capovolgimenti di puro segno valutativo, che oggi spesso vengono ostentati come la massima manifestazione di spregiudicatezza critica, come coraggiose provocazioni, quando in realtà spesso non sono altro che operazioni immediatamente politiche, ovviamente plausibili in quanto tali, ma ancora lontane dal meritare il nome di storia.

Oggi è venuto in discussione il problema della «zona grigia». Nell'ambito della tematica del convegno ci potremmo porre il problema dell'influenza che la zona grigia ebbe sul referendum e sul processo costituente. Carlo Levi scrisse: «La costituzione è la resistenza tradotta in norme»; ma è un'affermazione eccessiva. Oggi mi sembra più corretto e più produttivo riconoscere che esiste un problema di come e in qual misura i contenuti della Resistenza abbiano avuto poi un precipitato normativo costituzionale, definire cioè quale rapporto ci sia tra le norme, il grande evento che sta alle loro spalle, e l'ambiente generale nel quale la costituzione vide la luce. In linea preliminare si può affermare che non tutto ciò che era nella Resistenza è passato nella costituzione e che non tutto ciò che è nella costituzione era nella Resistenza. È in questo quadro che va affrontato il problema del rapporto tra la zona grigia, la Resistenza e la costituzione.

Una volta in un liceo di Milano, in una lezione sulla Resistenza trovai gli studenti interessatissimi e in grado di fare domande intelligenti. Alla fine una ragazza si alzò e disse di essere perfettamente d'accordo che la Resistenza era stata un grande fenomeno di libertà, ma di non comprendere allora perché il Nord, che aveva raggiunto un così alto livello di civiltà di coscienza politica tramite la Resistenza, si fosse poi dovuto riattaccare al piede la palla di piombo del Mezzogiorno. Era un atteggiamento che potremmo chiamare di protoleghismo filoresistenziale.

Nel Nord, la «zona grigia», nel suo senso più generale che merita peraltro analisi più differenziate, sta ad indicare l'insieme di coloro che non si schierarono né con la Resistenza né con la Repubblica sociale («attendismo» nel linguaggio resistenziale). Ma anche la zona grigia manifestatasi nel Mezzogiorno ha bisogno di un discorso più ricco, articolato e sfumato che la

ponga ad esempio in rapporto con «L'uomo qualunque», movimento, come sappiamo, che si diffuse quasi esclusivamente a Roma e nel Sud. È stata attribuita ad Aldo Moro la contrapposizione fra il «vento del Nord» e il «clima del Sud»: la zona grigia del Sud, non soverchiata dal vento della Resistenza, potrebbe dirsi, nel pessimistico realismo di un cattolico, che desse vita solo a un «clima», non scosso a sufficienza dalle lotte contadine e da tanti altri fenomeni di ebollizione sociale.

Figlio della zona grigia è il clima descritto ad esempio da Gustavo Zagrebelski, giudice costituzionale, nella prefazione che ha scritto a un libretto di Jemolo, *Che cos'è la Costituzione,* scritto in vista della costituente e ristampato recentemente da Donzelli[5]. Vi si tratteggia, citando delle frasi di Jemolo tratte da altri suoi scritti, un clima di indifferenza come tipico della campagna elettorale e di tutta la preparazione della costituente. I padri costituenti si sarebbero sentiti isolati in un paese che non li seguiva e non li comprendeva. Debbo dire che questa visione mi sembra troppo negativa. Il discorso va approfondito, e del resto sono emerse dal nostro convegno valutazioni diverse. Mi sembra che Sessa[6] abbia ricordato l'esistenza di un grande entusiasmo politico; chiamando a testimonio i miei capelli bianchi, come lui i suoi, posso aggiungere che anche io ricordo un clima caldo e di grande partecipazione, sia a Milano che a Roma. Ricordo che a Roma e a Milano si formavano capannelli che duravano fino alle quattro del mattino nelle piazze centrali, con gente che discuteva accanitissimamente su repubblica o monarchia: e naturalmente ognuna delle due parole si tirava dietro tutta una serie di implicazioni culturali ed emotive, di timori, di speranze, e di rimembranze e così via. Insomma, si aveva la sensazione che il dilemma referendario e il futuro assetto dello Stato fossero avvertiti come un grosso problema, che coinvolgeva tutti. Naturalmente bisogna guardarsi dalle generalizzazioni affrettate. Del resto anche coloro che sparavano sulle camere del lavoro e sulle sedi dei partiti di sinistra nel Sud indicavano a lor modo l'esistenza nel paese di una forte tensione.

Non so se voi abbiate letto un interessante libro di memorialistica fascista, *Tiro al piccione* di Giose Rimanelli, pubblicato da Einaudi qualche anno fa. Giose Rimanelli era molisano, e si arruolò nella Repubblica sociale più che altro per evasione dall'angusto clima provinciale. È perciò la storia di un giovane meridionale che fugge al Nord, non dico come poi faranno i contadini per diventare operai Fiat, ma come avventura che tonifichi la vita. Vivo per miracolo, torna dopo traversie varie al suo paese, trova un clima sotto molti versi simile a quello che trovarono molti partigiani sia nel Sud

---

[5] [Si veda A.C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, introduzione di G. ZAGREBELSKI, Roma, Donzelli, 1996].

[6] [Cfr. A. SESSA, *Avellino nel 1946*, in *1946: La nascita della Repubblica* ... cit., pp. 253-258].

che a Roma, ma anche nel Nord, e soprattutto i deportati, come ad esempio Primo Levi. Levi, come è noto, ebbe da Einaudi il rifiuto di pubblicare *Se questo è un uomo,* perché, fu detto, non interessava nessuno e parlava di dolori invece che di glorie, e il libro fu pubblicato da una casa editrice minore, De Silva, che fallì poco dopo e non poté curarne la diffusione. Rimanelli, che poi diventò di sinistra e collaborò a «Paese Sera» racconta che arrivò al suo paese natale e trovò un'indifferenza totale. I compaesani poco capiscono e tendono a dire che «in fondo partigiani o repubblichini è la stessa faccenda, insomma cosa andate cercando, anche noi qui ne abbiamo viste tante, e quelle degli altri ci interessano poco e comunque vogliamo dimenticare». Questa era una manifestazione di «zona grigia» meridionale, che politicamente poi si è indirizzata prima verso «L'uomo qualunque» o verso i liberali alla De Caro, o sui monarchici alla Lucifero, poi verso la Democrazia cristiana.

Vorrei ora, per concludere, tornare brevemente al rapporto fra le norme e i valori. Molti degli attuali critici sostengono che la costituzione è troppo «valoriale» (come dicono con parola francamente orribile), contiene cioè troppe affermazioni di principio, quando invece dovrebbe essere composta solo di regole, di norme giuridiche vere e proprie. Questo è un punto fondamentale proprio per giudicare qualsiasi costituzione, e anche per ricordare quello che c'è dietro le costituzioni. Ancora la costituzione della quinta repubblica francese ha nel preambolo un solenne rinvio alla «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino» del 1789; per gli Stati Uniti i valori sono enunciati nella dichiarazione d'indipendenza, e in alcuni Stati, come la Virginia (1776), la «Dichiarazione dei diritti» include quello di «perseguire e ottenere felicità e sicurezza». Il rapporto norme-valori è dunque uno dei punti sui quali proprio in sede storica va approfondito il discorso.

Come ho già accennato, confluiscono nella costituzione italiana cose che non erano nella Resistenza; posso aggiungere che talvolta nemmeno erano nel tempo e nello spazio della Resistenza. Molte idee erano state pensate prima, fin dalla crisi del parlamentarismo verificatasi fra le due guerre mondiali. Queste idee ebbero un loro influsso forte anche in Francia, anche se poi la costituzione della IV repubblica risultò ricalcare quella della III (che in realtà non si era mai dotata di una completa costituzione, ma solo di singole leggi costituzionali). C'era la riflessione sulla Repubblica di Weimar, che era insieme un modello e un campanello d'allarme, come a dire «bella costituzione, ma stiamo attenti a non finire poi come sono finiti loro». Non tutte queste idee si ritrovano negli scritti clandestini della Resistenza.

La formula «la Costituzione fondata sulla Resistenza» va dunque intesa soprattutto come nesso innegabile fra due grandi fatti storici carichi di valori. Si pensi che uno dei primi decreti che Badoglio emanò dopo il 25 luglio stabiliva che quattro mesi dopo la fine della guerra si sarebbe proceduto alla elezione della Camera dei deputati, evidentemente secondo lo statuto

albertino e le norme elettorali del 1919. Era un programma di restaurazione istituzionale.

Da questo decreto di Badoglio alla costituzione, attraverso i giri e rigiri, complicazioni e contraddizioni, fu fatto un cammino fondamentale. In questo senso la Resistenza, come causa efficiente dello sbocco costituzionale, ha un peso decisivo. Ne ha uno minore se si guarda analiticamente al contenuto normativo della costituzione. La Costituente riuscì in qualche modo a tenere unita quella che era stata la grande coalizione antifascista realizzatasi nei Comitati di liberazione nazionale, che poi erano il corrispettivo nazionale della grande coalizione anglo-americano-sovietica che aveva abbattuto la Germania nazista.

Dire che si sia trattato di consociativismo, di pastrocchio, di protoinciucio è un'altra di quelle affermazioni che proiettano sul passato polemiche dell'oggi. Non c'è dubbio che esistano compromessi nella costituzione, come in tutte le costituzioni, necessari se si vogliono raggiungere risultati in grado di ottenere il maggior consenso possibile, perché l'obiettivo è quello di scrivere norme nelle quali tutti si riconoscano. Il compromesso in queste cose è indice di saggezza. Quando le sinistre furono da De Gasperi cacciate dal governo nell'aprile-maggio del 1947, presidente dell'Assemblea costituente rimase Umberto Terracini, che era uno dei fondatori del partito comunista. Fu così separato il piano costituente da quello governativo. I due santi padri per antonomasia, cioè De Gasperi e Togliatti mostrarono in quel caso di essere convinti che occorreva assegnare alle norme costituzionali un valore essenziale di più lunga durata rispetto alle mutevolezze delle maggioranze parlamentari che esprimono i governi. E oggi esiste un'autorevole corrente di pensiero giuridico (faccio per tutti il nome di Maurizio Fioravanti), impegnata a definire quali sono i diritti costituzionalmente fondati, dei quali non possono disporre le maggioranze parlamentari.

Storia del diritto Storia delle istituzioni

*È POSSIBILE LA RIPRESA DI UN DIALOGO TRA GIURISTI E STORICI?**

1. Io parlo qui come cultore di studi storici soprattutto nel campo dell'età contemporanea. Proprio in questa mia situazione ho visto con molto interesse l'iniziativa del Centro diretto da Grossi di riporre sul tappeto la questione del rapporto, nella contingenza attuale non troppo felice, fra dimensione giuridica e ricerca storica. Si può trovare una conferma molto empirica di questa situazione nella composizione di coloro che hanno risposto all'appello. Mi sembra infatti che abbiano risposto molto di più i giuristi e gli storici del diritto, categorie fra le quali è aperta una antica, specifica, *querelle,* che gli storici *tout court*.

Questa difficoltà di dialogo mi pare si riscontri anche nella relazione di Violante[1], che si presenta come divisa in due parti: la prima parte è soprattutto una rassegna degli studi storico-giuridici italiani degli ultimi tempi, accurata ma con qualche tendenza all'appiattimento dei valori (non è risaltata, ad esempio, la differenza di statura fra Francesco Calasso e alcuni degli altri studiosi di cui è stato fatto il nome); la seconda parte mi è sembrata invece quasi la proposizione della personale filosofia del diritto del relatore, da inquadrare in una filosofia della pratica di tipo crociano, della quale il diritto non è che un settore. L'obiettivo principale che Violante aveva posto al suo discorso, quello cioè di definire il posto che alla dimensione giuridica spetta nella ricerca storica, è così rimasto in ombra.

Ho avuto poi l'impressione – ma anche in questo caso potrei sbagliare – che l'introduzione ai lavori svolta da Grossi[2] abbia assunto un tono un po' troppo difensivo, quasi che si dovessero rivendicare i titoli che rendono

---

* Intervento al convegno internazionale su «Storia sociale e dimensione giuridica», organizzato dal Centro di studi per la storia del pensiero giuridico e tenutosi Firenze nell'aprile del 1985, poi in *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro,* a cura di P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 170-177.

[1] [C. VIOLANTE, *Storia e dimensione giuridica,* in *Storia sociale e dimensione giuridica* ... cit., pp. 65-121].

[2] [P. GROSSI, *Storia sociale e dimensione giuridica, ibid.*, pp. 5-19].

ingiustificata la esclusione dell'apporto dei giuristi fatta dalla recente storiografia, in particolare da quella delle *Annales.*

2. Fatta questa premessa, e chiedendo scusa per il carattere slegato delle osservazioni che seguiranno, comincerei col dire che bisognerebbe ricondurre il problema (uno almeno dei suoi aspetti) alla separazione, avvenuta fra la fine del secolo scorso e i primi decenni del secolo attuale, fra le scienze sociali e la storia. È allora che si è verificata una rottura epistemologica altrettanto importante di quelle richiamate da Ajello[3]. È quello il momento in cui viene a rompersi anche il rapporto fra diritto e storia, che era stato buono almeno nel corso della cultura romantica (ma anche in precedenza), quando il diritto aveva affacciato esso stesso la pretesa di presentarsi quale una sorta di scienza globale della società. Come, con accento critico, rilevò Umberto Borsi in un saggio del 1914, gli scrittori di diritto amministrativo, fino ai primi anni dopo l'Unità, si soffermavano

> «sui più svariati fenomeni della vita sociale, come la religione, la morale, l'amor patrio, eccetera (...) . Frequente è la commistione dell'elemento giuridico con l'elemento economico, la quale si riflette in un troppo intimo avvicinamento del diritto amministrativo all'arte del buon governo [e] sposta i confini logici di questo diritto»[4].

Quello che è il ben noto processo di formalizzazione della scienza giuridica verificatosi in Italia a partire dagli ultimi anni del secolo può dunque essere visto nel quadro generale della autonomizzazione delle singole scienze sociali. In questo quadro i rapporti storia/diritto hanno però qualcosa di specifico sotto vari punti di vista.

Innanzi tutto, il fatto che in un recente passato questi rapporti, come ho appena ricordato, fossero stati buoni, e comunque non rinnegati, avrebbe potuto far pensare che l'incontro, anche nel nuovo contesto culturale, sarebbe stato più facile fra i giuristi e gli storici piuttosto che fra gli storici e i cultori di discipline che sorgevano proprio in quel torno di tempo anche in polemica con le pretese onnicomprensive della storia. Non solo questo non è accaduto, ma è accaduto addirittura il contrario, che è poi il motivo che ancora ci induce a organizzare riunioni come quella di oggi.

I padri fondatori delle scienze sociali mostrano in verità una grande ricchezza di cognizioni sia storiche che giuridiche, proprio mentre gli storici e

---

[3] [Intervento di R. AJELLO, *ibid.*, pp. 201-210].

[4] U. BORSI, *Il primo secolo della letteratura amministrativa italiana*, in «Studi senesi», XXX (1914), pp. 209-257. Sulla importanza di questo saggio richiamò l'attenzione M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in «Studi sassaresi», XVIII (1940), pp. 133-219, poi in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1973, 2, pp. 179-274 (con una postilla).

i giuristi cominciano a voltarsi orgogliosamente le spalle (lo schematismo di queste mie osservazioni mi costringe a prescindere da un fenomeno rilevante, ma non decisivo, quale fu la storiografia di scuola economico-giuridica). Per fare un solo esempio, si pensi all'importanza che in *La divisione del lavoro sociale* di Durkheim ha l'analisi dei sistemi delle regole giuridiche a sanzione repressiva e a sanzione restitutiva. Di contro, ecco come un giurista delle nuove leve orlandiane, Ferracciu, giudicava, stendendone il necrologio, un maestro della vecchia generazione, Domenico Zanichelli, che si era dedicato anche a studi su Cavour ed era stato corrispondente dall'Italia della «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger»[5].

«Appassionato cultore qual era degli studi storici e politici, Egli tentò di fondere i due criteri, lo storico-politico ed il giuridico, nella trattazione di quella scienza, che non poté mai rassegnarsi a considerare e raffigurare come esclusivamente rivestita di carattere giuridico: ma, nella voluta compenetrazione si vide inconsciamente attratto ad assegnare un incontestabile predominio ai criteri di natura non propriamente o punto giuridica. Epperò giurista, nel senso attribuito da quei moderni cultori di diritto pubblico che tendono di preferenza a studiare ed indagare con criteri tecnici il lato puramente formale del diritto, Egli non fu; né tale poteva essere, data l'indole del suo temperamento mentale e dei tempi, e delle condizioni d'ambiente in cui si sviluppò e si maturò la sua cultura»[6].

Le recenti ricerche sulla nascita in Italia della scienza dell'amministrazione e sulla sua prematura scomparsa sotto i colpi del trionfante formalismo giuridico hanno richiamato l'attenzione su un fenomeno che ben si iscrive in quello di cui stiamo discorrendo[7].

Possiamo trarre una ulteriore riprova dal confronto fra il *Digesto*, il *Nuovo Digesto* e il *Nuovissimo Digesto* italiani. Le voci del *Digesto* italiano (il primo volume fu pubblicato nel 1884), non solo quelle specificamente storiche ma anche quelle che trattano di singoli istituti, hanno grande ricchezza di informazione storica, che caso mai prende talvolta con troppa disinvoltura la rincorsa dal Medioevo, dall'antica Roma, dai babilonesi, ma che comunque dimostra operante la convinzione che prima di cominciare a parlare del diritto positivo bisogna ripercorrerne la genesi. Invece, dalle voci

---

[5] Traggo queste informazioni da un articolo, in corso di pubblicazione, di Francesco Bonini sulla storia costituzionale italiana [*Problemi di una storia costituzionale*, in «Rivista di storia contemporanea» 1987, 2, p. 268].

[6] A. FERRACCIU, *Domenico Zanichelli e la sua opera scientifica*, in «Studi senesi», XXV (1908), pp. 313-332 (citato da Bonini: cfr. nota precedente).

[7] Mi riferisco soprattutto a C. MOZZARELLI – S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale. Il dibattito sulla scienza dell'amministrazione e l'organizzazione dello Stato*, prefazione di S. CASSESE, Padova, Marsilio, 1981, pp. 159-299.

del *Nuovo* e del *Nuovissimo Digesto italiano* questo ricco sottofondo storico è pressoché scomparso.

Bisognerebbe pertanto partire dal punto di vista che è stato il diritto stesso che per primo ha subito una scissione al suo interno, separandosi non solo dalla storia in generale, ma dalla sua stessa storicità, consegnata alle cure esclusive di un gruppo di specialisti. Nelle sue *Pagine introduttive* ai «Quaderni fiorentini» Paolo Grossi partiva proprio dalla constatazione della separazione verificatasi fra giuristi e storici del diritto, che recitano entrambi improduttivi monologhi «ostentando una reciproca sordità e incomprensione», e compiacendosi gli uni di «arditi esercizi di logica astratta», invocando gli altri «i riti misterici della erudizione»[8].

Dato per scontato che la storia non si identifica con la erudizione, resta il difficile discorso relativo alla astrazione e alla formalizzazione logica, operazioni senza le quali – lo ricordava anche Sbriccoli[9] – non si fa nessun tipo di scienza. Dal punto di vista del lavoro storiografico il problema è come da una astrazione si passi ad un'altra astrazione. Quello che gli storici, certe volte un po' frettolosamente, hanno rimproverato non tanto al diritto, ma proprio alla storia del diritto (e gli storici del diritto più avvertiti potranno ben dire alla cattiva storia del diritto) è questa specie di implicita assunzione della partenogenesi degli istituti giuridici, questa visione asettica (alla quale non c'è ricchezza di erudizione che possa porre rimedio), secondo la quale gli istituti giuridici mutano e si evolvono essenzialmente per cause intrinseche e per autonoma dinamica. Quando quella particolare pratica disciplinare che è la storia del diritto, costretta com'è a rivendicare la propria autonomia sui due fronti e della storia e del diritto, viene concepita in questo modo, si può comprendere come il ricercatore di storia rimanga insoddisfatto e quasi deluso nel non trovare un ausilio di cui pur avverte la necessità. Accade così che uno storico, soprattutto uno storico della società contemporanea, abbia oggi più cose da imparare da un giurista «dogmatico» che da uno storico del diritto.

Vorrei, in questo ordine di idee, citare una pagina di un intellettuale che fu insieme eminente giurista e grande storico (ma non era uno «storico del diritto»: e forse per questo il suo nome non è ancora comparso in questo convegno). Mi riferisco ad Arturo Carlo Jemolo, al quale si deve questa ferma dichiarazione:

«È mio vecchio convincimento che le leggi, anche quando hanno aspetto e contenuto eminentemente tecnico, rivelino con sufficiente chiarezza l'ambiente politico

---

[8] P. Grossi, *Pagine introduttive*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1972, 1, pp. 1-4.

[9] [M. Sbriccoli, *Storia del diritto e storia della società. Questioni di metodo e problemi di ricerca*, in *Storia sociale e dimensione giuridica* ... cit., pp. 127-148].

nel quale hanno preso vita; anche una legge sulle dogane e sulle acque, nelle garanzie che darà o negherà ai cittadini, nel modo col quale regolerà i rapporti tra questi e l'Amministrazione, vi dirà se sia formata in un regime liberale od in uno autoritario. Chi abbia un occhio sufficientemente esperto, dalla lettura di un qualunque volume della *Raccolta delle leggi e dei decreti*, rimane illuminato sul colore del regime politico»[10].

Jemolo assume qui essenzialmente il punto di vista di uno storico politico; ma gli storici sociali potrebbero ugualmente far tesoro di queste sue riflessioni. Si pensi altresì all'uso di una grande varietà di fonti giuridiche che, in un contesto culturale tanto diverso da quello italiano, seppero fare due indagatori della coeva realtà della Germania nazista quali Neumann e Fraenkel.

La frattura fra storia e diritto è stata così profonda che, quando la storia si è vista costretta a ridefinire se stessa in base all'aggressivo irrompere delle scienze sociali che sembravano falciarle l'erba sotto i piedi, con particolare intraprendenza nel settore di ricerca dedicato alla società contemporanea, essa si è accostata più alla sociologia, alla politologia, all'antropologia che al diritto. Sono stati caso mai alcuni giuristi che, insoddisfatti dell'isolamento della loro disciplina, hanno in questi ultimi anni mostrato un rinnovato interesse per la storia, anche se, come ha detto una volta Rodotà, lo hanno spesso fatto limitandosi ad inserire nelle loro trattazioni qualche pagina trascritta dai testi di storia così come da quelli di economia, di sociologia, di scienza politica. Questa difficoltà della storia a riaccostarsi al diritto è forse dovuta anche al fatto che il livello di formalizzazione raggiunto dalla sociologia e dalla politologia, per quanto ostentato in maniera molto forte e talvolta fastidiosa, è ancora notevolmente inferiore al rigore formale che è patrimonio acquisito della scienza del diritto. Pertanto la modellistica sociopolitologica, per quanto a sua volta alle prese con grossi problemi di definizione di se stessa in rapporto al divenire storico, ma forse proprio per questo, è apparsa più contigua alla storia della scienza giuridica, chiusa nel suo lucido e collaudato rigore.

3. Vorrei ora accennare a qualche punto che riguarda in modo specifico la storia della società contemporanea. C'è in primo luogo da rilevare l'allontanamento che si è prodotto fra il livello degli studi dove, come abbiamo visto, storia e diritto si separavano, e il livello delle *res gestae,* dove si

[10] A.C. JEMOLO, *Continuità e discontinuità istituzionale nelle vicende italiane dal 25 luglio 1943,* in «Atti dell'Accademia nazionale dei Lincei. Rendiconti. Classe di scienze morali, storiche e filologiche», s. VIII, II (1947), 3-4, poi riprodotto da F. MARGIOTTA BROGLIO, in «Nuova Antologia», CXX (1985), vol. 554, pp. 34-41.

è assistito a una progrediente giuridicizzazione della società civile e, dentro di essa, ad uno spostamento dal polo privato al polo pubblico. I giuristi se, come scienziati, si impegnavano a dare veste quanto più possibile formale e avalutativa alla propria disciplina, nello stesso tempo non rinunciavano alla loro antica funzione di consiglieri del principe. Nella veste rammodernata di ingegneri istituzionali (per riprendere la espressione usata anche da Ajello), i giuristi hanno fatto sentire la loro presenza in varie direzioni, ad esempio in quella di contendere alla libertà contrattuale molti spazi ad essa tradizionalmente riservati. Il diritto come scienza si separava così anche dalla prassi seguita in molti campi da coloro che ormai sogliono chiamarsi gli operatori giuridici; e questo avveniva proprio mentre si ampliava il territorio del loro operare.

Anche a questo riguardo può essere utile rammentare le motivazioni che avevano tentato di sostenere la nascita in Italia di una scienza dell'amministrazione. Nella prefazione al già ricordato libro di Mozzarelli e Nespor, Cassese riporta questo significativo brano (1875) di Giovanni De Gioannis Gianquinto:

> «Queste utilità della vita, nel mondo odierno dei popoli civili, non consentono si possa esser perfetto giureconsulto col solo studio delle Pandette o dei Codici: egli ha d'uopo di associarvi le discipline politiche, gli studi di economia sociale, di statistica, di pubblica amministrazione, e di finanza»[11].

Coloro che hanno indagato sullo stato della pubblica amministrazione in Italia ben conoscono del resto il problema dello iato fra cultura giuridica di scuola, che costituisce ancora il bagaglio essenziale della formazione dei funzionari, e i compiti ai quali di fatto i funzionari sono chiamati.

Dal punto di vista della ricerca storica sulla società contemporanea l'ampliarsi della regolamentazione giuridica conduce a porsi in modo notevolmente diverso di fronte a molti problemi tradizionali. Prendiamo ad esempio il caso dell'assistenza. Mentre nel secolo XIX convivono un sistema legislativo piuttosto ridotto (anche se leggi come quella sulle opere pie sono fra le più complicate e farraginose) e un largo spazio dato alla mutualità operante all'interno di gruppi sociali omogenei, quando, nel secolo XX, l'assistenza diventa erogazione *ad hominem* di un servizio pubblico, il tessuto sociale e giuridico di cui lo storico deve tener conto muta profondamente (basti pensare alla differenza fra una società di mutuo soccorso e l'INPS o l'INAIL). La ricerca storica deve saper mettere a frutto anche gli strumenti

---

[11] Cfr. la *Prefazione* a C. MOZZARELLI – S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali* ... cit., p. 7. Alle pp. 62-63 i due autori citano a loro volta un brano di analoga ispirazione di Carlo Francesco Ferraris.

che offre il diritto nel valutare queste oscillazioni e contaminazioni fra pubblico e privato.

4. Sbriccoli ha parlato del diritto incartato che sta negli archivi. Mi è sembrata una definizione molto appropriata. In effetti quella grossa porzione di fonti a disposizione della ricerca storica che sono le fonti archivistiche hanno connaturata in sé una mediazione giuridica con i fatti sociali e politici, mediazione di tipo normativo, amministrativo, giudiziario, privato. Come scrisse Tocqueville,

> «Nei paesi in cui l'amministrazione pubblica è già potente, nascono poche idee, desideri, dolori, si incontrano pochi interessi e passioni che presto o tardi non si mostrino a nudo davanti ad essa. La visita ai suoi archivi non dà soltanto l'esattissima nozione dei suoi procedimenti, ma ci rivela interamente il paese»[12].

Il contatto di lunga data fra gli archivi e la storia del diritto, soprattutto la storia delle istituzioni, è una conferma del ruolo ineliminabile del «diritto incartato». Per la storia contemporanea, e per la parte più recente della storia moderna, manca peraltro quella dottrina mediatrice, di confine, che i medievisti si sono costruita con la diplomatica. Una diplomatica dell'atto moderno è forse, a rigore, improponibile. Mi sembra peraltro che il problema meriterebbe di essere discusso proprio in un incontro fra storici e giuristi.

5. Nella relazione introduttiva Grossi ha posto il problema della compromissione del diritto col potere, rivendicando, se ho ben compreso, una possibile purezza del diritto di fronte al potere. Ho già accennato sopra alla funzione dei giuristi quali consiglieri del principe. Ora vorrei aggiungere che, proprio in base a quanto può insegnare la ricerca storica, bisognerebbe ampliare il discorso tenendo conto dei due aspetti del diritto, evidenti soprattutto dal momento in cui si sono affermate le società liberali ottocentesche. Il diritto appare infatti insieme strumento del potere (e questa credo sia proprio una sua dimensione ineliminabile) e strumento di difesa dal potere (gran merito della borghesia di ispirazione liberale-garantista fu di comprendere che era bene diffidare del proprio stesso potere). Nell'affrontare lo studio della società contemporanea lo storico dovrebbe porsi il problema di quando fra queste due facce dell'armamentario giuridico si crei equilibrio e quando invece una delle facce (in genere, quella di strumento del potere) prevalga sull'altra.

6. Vorrei ancora ricordare che nella ricerca storica ci si imbatte talvolta

---

[12] A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, Roma, Longanesi, 1942, pp. 24-25.

in movimenti che nascono carichi di forte soggettività collettiva antistituzionale e che sviluppano poi una interna dinamica che li porta a giuridicizzarsi e a istituzionalizzarsi. Sul piano della dottrina giuridica si potrà constatare che, quando il fenomeno è compiuto, ci si trova di fronte a un nuovo ordinamento; e ancora una volta si potrà invocare Santi Romano e la sua teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. Sul piano della ricerca storica, mi sembra invece che si apra a questo riguardo un problema di grande rilievo che è stato segnalato da Lucien Febvre.

Febvre infatti richiamò l'attenzione sul processo attraverso il quale le emozioni si costituiscono in «vero e proprio sistema» e «diventano come un'istituzione»[13]. Questo è certo uno dei passaggi più difficili ma anche più affascinanti da cogliere per chi si dedica alla ricerca storica. Vorrei fare un esempio molto lontano da quelli cui pensava Febvre.

Le bande partigiane, le quali all'inizio della Resistenza nascono spesso con una forte carica di rottura contro l'assetto istituzionale e gerarchico esistente, poco alla volta tendono per molte ragioni a ridarsi una struttura istituzionale interna: per regolare con un minimo di prevedibilità i rapporti fra i propri membri, per necessità militari, per la forza assunta dalle ideologie politiche come elemento di coesione, per garantirsi la sopravvivenza senza rischio di confusione con banditi e grassatori (l'avallo del sistema istituzionale complessivo dei CLN fu al riguardo essenziale). Ci furono alcuni che da questo processo sentirono garantite le loro iniziali e fondamentali emozioni, altri invece che le sentirono tradite.

Questo mi sembra un esempio contro la partenogenesi giuridica cui sopra ho accennato criticamente. È un esempio che contiene altresì l'invito a ricordare come la comprensione del dato giuridico e istituzionale, come del resto di qualsiasi altro dato, possa essere soddisfacente solo se si esca dal «testo» e ci si riferisca anche al «contesto».

---

[13] Cfr. L. FEBVRE, *Come ricostruire la vita affettiva di un tempo: la sensibilità e la storia*, in *Problemi di metodo storico*, Torino, Einaudi, 1976, p. 124.

*STATO E ISTITUZIONI IN ITALIA**

1. L'argomento è così ampio che è impossibile svolgerlo in modo compiuto e soddisfacente. Anche a volere fare soltanto una rassegna dei principali studi che sono stati compiuti in argomento dopo quelli di Ragionieri, il discorso sarebbe necessariamente incompleto e rischierebbe di diventare scolastico. Ho pensato perciò di svolgere alcune considerazioni molto generali e di soffermarmi poi rapidamente su alcuni punti che mi sembrano rivestire un particolare interesse, senza naturalmente alcuna pretesa di sostenere che essi siano gli unici rilevanti.

La vastità della materia induce subito a due osservazioni. La prima vuole richiamare l'attenzione sulla larghezza della impostazione con cui Ragionieri affrontò il tema dello Stato e delle istituzioni; la seconda sul molto cammino percorso in Italia, nei trent'anni successivi, dalla storia delle istituzioni e della amministrazione. Il confronto, sia pure approssimativo, fra il metodo seguito, le tesi sostenute, i risultati raggiunti da Ragionieri da una parte, e i metodi, le tesi e i risultati della più recente storiografia dall'altra possono pertanto costituire una traccia del nostro discorso.

2. Nel saggio su *Il Partito comunista italiano e l'avvento della regione in Italia* e poi ancora nel volume della *Storia d'Italia* edita da Einaudi[1] Ragionieri fece notare la scarsa attenzione prestata ai problemi istituzionali dai comunisti. I suoi allievi Mario G. Rossi e Gianpasquale Santomassimo avrebbero fatto proprio questo giudizio[2], icasticamente formulato da Carlo Arturo Jemolo

---

* Da *Ernesto Ragionieri e la storiografia del dopoguerra*, a cura di T. DETTI – G. GOZZINI, Milano, Angeli, 2001, pp. 55-66.

[1] E. RAGIONIERI, *Il partito comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla costituzione*, a cura di M. LEGNANI, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 273-290; ID., *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino, Einaudi, 1976.

[2] M.G. ROSSI – G. SANTOMASSIMO, *Il Partito comunista italiano*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, II, a cura di R. RUFFILLI, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 233. E. RAGIONIERI scrisse l'*Introduzione* (pp. 205-228) a questo saggio.

quando aveva scritto che gli intellettuali comunisti «ripugnano a tutto ciò che è amministrazione», e aveva trovato Togliatti sostanzialmente consenziente[3]. Non appare infondata l'ipotesi che Ragionieri si sia volto agli studi sulle istituzioni e sull'amministrazione anche per aiutare il suo partito a colmare questa storica lacuna. Come ha fatto notare Gabriele Turi, riprendendo un giudizio di Paolo Spriano, quella di Ragionieri è una «storia dello Stato italiano», che pone al suo centro le istituzioni senza ridursi ad una storia tecnica degli istituti e alla storia delle classi dirigenti, ma che fa delle istituzioni un punto di incontro e di sutura tra storia politica e storia sociale.

Perciò, concludeva Turi, Ragionieri non aveva inteso «introdurre una nuova storia speciale»[4].

Il problema della specificità della storia amministrativa sarà al centro dei dibattiti degli anni successivi a quelli di Ragionieri. In lui il nesso fra Stato e amministrazione da un lato, società civile dall'altro era garantito a monte dalle sue convinzioni gramsciane e marxiste. La grande mediatrice era la politica e, sul piano storiografico, il quadro di riferimento era dato dalla storia generale, di cui la storia politica costituiva il canovaccio. I rapporti di forza esistenti nella società (spesso più postulati che indagati, nonostante le aperture verso la storia sociale) non potevano non rispecchiarsi negli assetti politici e amministrativi. La convinzione era che, seguendo questa strada, arricchendo l'analisi delle mediazioni e prendendo in esame anche quelle istituzionali e culturali, sarebbe stato possibile ricostruire la complessità e la pienezza del reale. La possibilità di costruire una storia «totale» o «integrale» era allora molto discussa in ambito storicista, soprattutto in quello gramsciano.

Anche il diritto pubblico, che in una storia amministrativa e istituzionale non poteva non occupare un posto di rilievo, era utilizzato soprattutto come fonte e garanzia di quanto si andava argomentando. Ne scaturiva come un salto diretto dalle fonti normative alla politica e, inversamente, dalla politica alle fonti normative. Le grandi dispute giuspubblicistiche, sia quelle coeve, sia quelle successive, che hanno poi fornito il sottofondo alla storia dello Stato e delle istituzioni in genere, non figurano direttamente nell'opera di

---

[3] Non senza ironia Jemolo aveva aggiunto di riferirsi a «l'amministrazione ed il diritto come noi li concepiamo (della loro attitudine a creare un nuovo Stato, un nuovo ordinamento, nulla posso dire)»: A.C. JEMOLO, *Comunisti e intelligenza*, in «Il Ponte», IV (1948), 3, pp. 218-219; RODERIGO DI CASTIGLIA, in «Rinascita», 1956, 1, ora in P. TOGLIATTI, *I corsivi di Roderigo. Interventi politico-culturali*, Bari, De Donato, 1976, p. 320 (su questi passi richiamò la mia attenzione Fulvio De Giorgi nella tesi di laurea su Felice Balbo e Franco Rodano con me discussa presso l'Università di Pisa nell'anno 1979).

[4] G. TURI, *Introduzione* alla riedizione di *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, Editori Riuniti, 1979, pp. 7-10. Il volume contiene saggi composti a partire dal 1953. La prima edizione (Bari, Laterza) è del 1967. Il giudizio di Spriano era apparso su «L'Unità», 5 set. 1976.

Ragionieri. Ma era in lui viva la coscienza che il diritto fosse insieme forma e forza, e che compito dello storico fosse di comprendere quel di più e di diverso che il diritto e le istituzioni creano proprio sul piano dei rapporti di forza, ora solidificandoli – ed era questo senza dubbio l'aspetto che maggiormente attirava l'attenzione di Ragionieri –, ora smussandoli ed addolcendoli, ora insinuando in essi cunei capaci di produrre effetti anche al di là delle intenzioni di chi li aveva introdotti. In questo senso, l'innesto operato da Ragionieri della storia istituzionale e amministrativa nel tradizionale tronco della storia politica deve ancora oggi essere considerato opera pionieristica altamente meritoria. Il discorso vale in modo particolare per la prosopografia dei primi prefetti del regno d'Italia (e Ragionieri non manca al riguardo di richiamarsi al metodo biografico di Namier)[5].

Ragionieri lamentò più volte la arretratezza e la scarsità degli studi di storia amministrativa e istituzionale in Italia. Queste lamentele si leggono ancora oggi, in una situazione notevolmente progredita, da parte di chi si dedica a questo campo di ricerca. Mi limito qui a ricordare quanto ha scritto Melis nel 1988: «Troppi ritardi ha accumulato in passato la storia delle istituzioni; troppo limitati appaiono ancora oggi (nonostante i confortanti progressi degli anni recenti) i sondaggi sulle fonti, specialmente su quelle archivistiche»[6].

Ancora nel 1995, tracciando un bilancio più positivo, Melis registrava uno iato tra la «virtualità» e la «debolezza – se non addirittura la inesistenza – di una tradizione italiana di studi specificamente storico-istituzionali»[7].

---

[5] Per gli studi sui prefetti successivi a quelli di Ragionieri, si v.: G. MELIS, *Prefazione* a N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 42) (ediz. orig. *Authority in Search of Liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, Thesis, 1993). Si noti che *Liberty* nel titolo italiano è divenuto *autonomia*. Randeraad pubblica in *Appendice* le schede biografiche dei prefetti di Venezia, Bologna e Reggio Calabria (le tre province da lui prese a campione) dal 1861 al 1895, nonché un ampio elenco delle «fonti archivistiche e a stampa». Randeraad aveva in precedenza pubblicato un saggio su *Gli alti funzionari del Ministero dell'interno durante il periodo 1870-1899*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, 1, pp. 202-265, anche qui con un'appendice di schede biografiche. L. CAMINITI, *Prefetti e classe dirigente nel «Regno del Sud» 1943-1945*, Milano, Angeli, 1997, pubblica a sua volta in *Appendice* un nutrito gruppo di *Schede sui prefetti*. La più completa e rigorosa compilazione del quadro generale dei prefetti del Regno si trova in M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Sussidi 2).

[6] G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i ben culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988, p. 7 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 10).

[7] G. MELIS, *Premessa* al primo fascicolo di «Le Carte e la Storia», 1985.

E tuttavia la stagione di studi sviluppatasi fra i tempi di Ragionieri e quelli odierni muta, sia sul piano del metodo che su quello del merito, il senso delle lamentele contro l'arretratezza italiana in questo settore di studi. Ai tempi di Ragionieri la politologia, la sociologia e le altre scienze sociali stavano muovendo in Italia appena i primi passi dopo l'ostracismo crociano. L'unica sponda che si offriva allo storico delle istituzioni era quella della politica, sia come eventi che come dottrina, oltre che, con i limiti già ricordati, quella del diritto. Lo sviluppo anche in Italia delle scienze sociali ha costretto gli storici delle istituzioni e dell'amministrazione a misurarsi con le nuove discipline, spingendoli ad ampliare notevolmente il proprio orizzonte. Peraltro, le scienze sociali hanno in larga parte teso a raggiungere un rigore formale (del quale la costruzione di modelli è una delle manifestazioni più evidenti) che, nei rapporti con la storia, ha creato difficoltà analoghe a quelle che già aveva creato il diritto nel suo processo di crescente formalizzazione iniziato anche in Italia nell'ultima parte del secolo XIX. La conseguenza è stata che, proprio mentre cercava di arricchirsi uscendo da sé, la storia delle istituzioni ha sentito il bisogno di proteggersi, rivendicando la propria autonomia. Rafforzatasi questa, la storia istituzionale e amministrativa sembra oggi matura per misurarsi senza timore con altri approcci disciplinari, riscoprendo anche i suoi rapporti con la politica, che erano stati al centro delle indagini di Ragionieri. Insomma, la storia delle istituzioni appare ormai in grado di lasciarsi alle spalle le colonne d'Ercole che Frederic Maitland aveva beffardamente visto come insuperabili: «Per taluni sembra che le leggi cessino di avere interesse nel momento stesso in cui sono approvate»[8].

Il percorso sopra schematizzato è stato tratteggiato efficacemente nell'*Editoriale* e nella *Premessa* al fascicolo citato alla nota 8. Certo, scrivono Aimo, Rotelli e Rugge, ci si era dovuti far carico «dell'indispensabile compito di procedere, anzitutto, ad una ricognizione giuridica e normativa delle vicende di volta in volta analizzate». Ma poi ci si era resi conto che era indispensabile volgere l'attenzione anche agli schemi organizzativi, alla «progettazione, funzionamento e prestazioni» delle strutture amministrative. La loro storia diventava dunque «storia degli istituti, del personale, della tecnologia, della dottrina dell'amministrazione» e si ricongiungeva per questa strada alla storia costituzionale, come gli autori esplicitamente propongono descrivendo l'amministrazione come «costituzione in movimento»[9]. Questo è del resto il program-

---

[8] Citazione da *Constitutional History of England*, riportata nell'*Editoriale* che P. AIMO – E. ROTELLI – F. RUGGE hanno scritto per il primo fascicolo (1993) di «Storia, amministrazione, costituzione».

[9] Sulla storia costituzionale recente cfr. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, introduzione di P. SCOPPOLA, Roma, NIS, 1993.

ma enunciato dal titolo stesso della rivista[10]. Comunque, Aimo, Rotelli e Rugge non mancano di rinviare alla storia sociale, in quanto «analisi biografica e sociologica di un certo personale di governo e amministrativo, di una comunità locale e della sua *élite*, dei rendimenti di un servizio pubblico».

Melis è su questa strada più cauto – e, in un certo senso, più vicino alle posizioni di Ragionieri – preferendo parlare per la storia istituzionale e amministrativa di «disciplina di confine», di «promettente crocevia culturale», di «intreccio di proficui dialoghi con campi disciplinari affini», di «frequenza di "prestiti" metodologici», di «continua scoperta di serbatoi di fonti»: formule tutte nelle quali sono ampiamente ricompresi gli sconfinamenti al di là degli assetti normativi. Melis è comunque molto fermo nel ribadire la necessità che la storia dell'amministrazione vada oltre la storia delle norme[11].

Sempre in rapporto al punto di partenza che fu di Ragionieri, si potrebbe dire che, emancipatasi dalla posizione di ancella della storia politica, la storia istituzionale e amministrativa, dopo lunghi giri e rigiri, timorosa di un proprio isolamento, tende a riscoprire la storia dello Stato e insieme della società, nella quale ultima la rilevanza del fattore istituzionale – statale e non statale – è venuta dimostrandosi sempre più evidente. Lo fa in nome di un più ricco confronto multidisciplinare e comparatistico volto a tener conto di molte e distinte componenti, ognuna da leggere secondo lo statuto che le compete, piuttosto che prefiggersi l'obiettivo di attingere una storia in cui la politica si presenti come elemento sintetico e totalizzante. Si tratta di una sorta di rivincita della storia in quanto tale che, rinunciando a sua volta alle aspirazioni alla totalità, ha fruito in contraccambio di un sicuro processo di arricchimento tematico. Una riprova indiretta, ma non casuale, se ne può vedere nel recente volume *Storia dello Stato* edito da Donzelli: non si tratta soltanto del titolo, già di per sé indicativo, ma del fatto che il coordinamento ne sia stato affidato, fra i molti collaboratori giuristi, affiancati da uno scienziato politico e da una coppia di economisti, proprio ad uno storico, Raffaele Romanelli[12].

Ma proprio la *Introduzione* di Romanelli a questo volume porta a fare una ulteriore osservazione, che ci riconduce anche ad un confronto con Ragionieri e i suoi tempi. Per Ragionieri l'esistenza dello Stato era un dato di partenza che non occorreva soffermarsi a giustificare. Il discorso storico

---

[10] Gli autori si rifanno alla *Lebendige Verfassung* di cui ha parlato Lorenz von Stein. Su questo punto si è a lungo discusso, con opinioni divergenti, nel convegno organizzato a Milano dall'ISAP, editore della rivista, l'8 e il 9 set. 1995 sul tema «Amministrazione e costituzione. Storiografie a confronto».

[11] Si veda *Introduzione* alla sua ultima opera di sintesi, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

[12] *Storia dello Stato*, Roma, Donzelli, 1995, a cura di R. ROMANELLI, con saggi di S. Merlini, P. Pombeni, R. Romanelli, G. Melis, M. De Cecco – A. Pedone, S. Rodotà, C. Guarnieri, M. Fioravanti. Per le discussioni suscitate da questo volume, si vedano gli interventi di M. Meriggi e F. Rugge, in «Storica», 1997, 7, pp. 97-139.

verteva solo sulla fisionomia, per l'appunto storica, dello Stato, nella sua forma e, ancor di più, nel suo contenuto, inteso essenzialmente come contenuto di classe. Qui si potrebbe forse ricordare quello che ha detto più volte Norberto Bobbio, e cioè che il marxismo ha una teoria dello Stato, ma non delle forme di governo. Come che sia, al centro del discorso storico stava la lotta attorno e dentro lo Stato, per assicurarsene il dominio e gestirlo come strumento di potere, duro e tirannico oppure sfumato e ricco di mediazioni che fosse. Accanto a questo elemento c'era però in Ragionieri anche dell'altro, e cioè – anche se queste parole possono oggi suonare retoriche – la fede nell'Italia e la fede nel comunismo. Erano due fedi, due orizzonti di riferimento strettamente congiunti. Gramscianamente per Ragionieri il problema storico dell'Italia stava nella mancanza di una conseguente rivoluzione borghese, capace di dare alla borghesia una reale egemonia sull'intero corpo sociale. Si trattava dunque di analizzare, accanto alle deficienze del regime borghese in quanto tale, la strada che doveva condurre la classe operaia, e per essa, quando i tempi fossero diventati maturi, il partito comunista italiano, a fare, senza residui e contraddizioni ciò che la borghesia non era stata capace di fare. L'Italia si sarebbe allora avviata a trasformarsi finalmente in un moderno paese civile (più che di un avvio non poteva parlarsi, trattandosi pur sempre di una democrazia borghese). Le famose bandiere della democrazia lasciate cadere dalla borghesia non c'era che il proletariato che potesse raccoglierle e avviarle agli ultimi destini.

C'era nel pensiero di Ragionieri un forte senso della inadeguatezza dello Stato rispetto alle esigenze della società italiana: non tanto forse della società italiana come realmente era quanto di quella che il cammino della storia avrebbe richiesto che fosse. Connessa e ben presente, non solo in lui, compariva l'irrisolta contraddizione tra la ferma repulsa teorica di una strutturale autonomia dello Stato di fronte alla società e la spinta, di tipo giacobino e leninista e anche da Destra storica, a dare allo Stato una funzione di supplenza e di rimodellamento della società. «Quando un paese per circostanze indipendenti dalla generazione attuale è stato costretto a rimanere indietro nel suo svolgimento intellettuale, perché è mancata la libertà, perché è mancato tutto, credete voi, o signori, che lo Stato non possa cercare di accelerare il progresso di questo paese?» aveva domandato Quintino Sella. Già prima, con formulazione più radicale, Francesco De Sanctis aveva affermato: «Supponete un popolo che si chiami libero, ma che pure nel fatto non sia capace di governarsi: il governo allora, nell'interesse stesso della libertà, deve governare esso un po' più che la libertà nol consenta»[13]

---

[13] Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, I, Roma, Camera dei deputati, 1887, p. 501; F. DE SANCTIS, *Il sottoprefetto nel Mezzogiorno*, in «L'Italia», 28 gen. 1864 (poi in ID., *Il Mezzogiorno e lo Stato unitario*, a cura di F. FERRI, Torino, Einaudi, 1960, p. 349).

Ragionieri non poteva avere fino a tal punto fiducia nello Stato borghese; ma nemmeno rinunciava a studiarne le mosse, a tallonarlo nella fiducia di potere strappare ad esso qualche concreto atto positivo che andasse oltre quel pedagogismo che aveva fatto scrivere all'autonomista napoletano cattolico Enrico Cenni che le relazioni ufficiali di amministratori e politici «si mossero in sul predicatore» e «toglieano aspetto piuttosto di omelie che di atti governativi»[14].

Potrebbe a questo punto dirsi che nella storiografia di Ragionieri sullo Stato e le istituzioni si rispecchiava, filtrato dal pensiero gramsciano, l'atteggiamento tenuto dalla sinistra, socialista poi comunista, di fronte allo Stato nato dal Risorgimento.

Questa visione, che ho qui ridotto ad uno schema, dava però al discorso di Ragionieri un forte spessore etico-politico. La storia per lui aveva un senso, per l'Italia e per l'umanità.

3. Ho detto all'inizio che non è in questa sede possibile compiere una ragionata rassegna dei risultati raggiunti dalla storiografia istituzionale e amministrativa italiana dopo gli studi di Ragionieri, assumendo questi come termine di raffronto. Mi limiterò pertanto a poche rapide osservazioni.

Spicca nell'opera di Ragionieri la polemica contro l'accentramento, che convive con le spinte giacobine alle quali ho sopra accennato. Dell'accentramento vengono da lui cercate con attenzione le ragioni storiche e politiche (campeggia fra queste l'insorgere del problema del Mezzogiorno) che sole possono far comprendere come ad una cultura, sia moderata che democratica, ostile al centralismo sia poi corrisposta una costruzione statale ed una prassi centralizzatrici.

Più volte Ragionieri ripete che allo accentramento politico e amministrativo si accompagnarono soltanto misure di decentramento burocratico. Questo costituiva a suo avviso un contrappeso fittizio, di fronte al quale egli aveva un atteggiamento analogo a quello icasticamente espresso da Odilon Barrot: il manico si accorcia, ma il martello che colpisce è sempre lo stesso[15] Così erano andate le cose nella fase iniziale del regno, così con Crispi, così con Giolitti, così infine con Mussolini. Solo la costituzione repubblicana, pur a lungo inattuata[16], avrebbe aperto la strada a un sostanziale

---

[14] E. CENNI, *Delle presenti condizioni d'Italia e del suo riordinamento civile*, Napoli, Stab. tip. dei classici italiani, 1862, p. 204.

[15] Citato in T. MASSARANI, *Studi di politica e storia*, Firenze, Le Monnier, 1875, p. 421.

[16] Le regioni furono istituite solo nel 1974. Una sostanziale modifica della legislazione comunale e provinciale si è avuta con la legge 142 del 1990. Si veda al riguardo G. MELIS, *Storia dell'amministrazione* ... cit., pp. 527-528, dove si ricordano anche i positivi giudizi di S. Cassese.

ampliamento delle autonomie locali, anche se Ragionieri riconosce lo scarso entusiasmo dimostrato dai comunisti, durante la fase costituente, verso l'introduzione delle regioni[17].

L'interesse dimostrato da Ragionieri per i prefetti, cui ho già accennato, fa parte di questo quadro. Randeraad ricorda la polemica di Alberto Aquarone contro il «severo giudizio sul ruolo del prefetto formulato da Ernesto Ragionieri. Quest'ultimo, nonostante la sua grande sensibilità verso l'importanza della prima generazione di prefetti, ha enfatizzato gli aspetti negativi del loro lavoro»[18].

A riprova di questa sua valutazione lo studioso olandese cita il brano in cui Ragionieri scrive che l'attività del prefetto

«consiste in un'opera sistematica di tutela e di soffocamento della vita politica locale, in un intervento assiduo e minuzioso che trasforma costantemente e in modo sistematico il rappresentante dello Stato nel rappresentante del governo e il rappresentante del governo, a sua volta, nell'esecutore della volontà del partito al potere»[19].

In realtà i prefetti sono in tutta l'opera di Ragionieri, pur con accentuazioni varie, visti come anello forte e irrinunciabile della catena del potere. Ragionieri non condivide pertanto la tesi dello studioso americano Fried che considera quello italiano, di fronte al prototipo francese, un prefetto «disintegrato», un'autorità cioè meno esclusiva nella rappresentanza del governo nella provincia: esistevano infatti, e sempre più sarebbero esistite, amministrazioni statali locali non a lui sottoposte (si pensi ai Provveditorati agli studi – 1867 – e alle Intendenze di finanza – 1869)[20].

Ragionieri, la cui attenzione si era rivolta soprattutto ai prefetti degli anni immediatamente successivi all'Unità, personaggi consolari investiti della funzione di edificare le strutture del nuovo regno, è critico nei riguardi di questa posizione. Nel volume della *Storia d'Italia* Einaudi a lui affidato egli riafferma la supremazia sostanziale del prefetto, «funzionario interministeriale», su tutte le altre autorità statali della provincia e ribadisce che «il

---

[17] Mi limito a rinviare a E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967 e a M.G. ROSSI – G. SANTOMASSIMO, *Il Partito comunista italiano* ... citata.

[18] N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia* .. cit., p. 229.

[19] Cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione* ... cit., p. 219.

[20] R.C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967 (ediz. orig. *The Italian Prefects. A Study in Administrative Politics*,New Haven, Yale University press, 1963). Carlo Cadorna, ministro dell'interno nel gabinetto Menabrea dal 5 gen. al 10 set. 1868, propose invano la supremazia del prefetto su tutti gli uffici periferici dello Stato (cfr. P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 61). Sulla struttura «non integrata» del prefetto italiano concorda A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano, Giuffrè, 1972: si veda ad es. p. 196.

prefetto si configurò infatti, fin dalle origini dello Stato italiano, come organo di accentramento politico-amministrativo e, insieme, come strumento di decentramento burocratico: una simbiosi che incarna (...) il carattere fondamentale dello Stato italiano»[21].

L'accento di Ragionieri battè sempre su questo punto, così da essere condotto ad esprimere un giudizio molto limitativo sulle riforme crispine[22] Era un punto ben reale; ma averne fatto l'asse privilegiato del suo discorso condusse Ragionieri a seguire con minore impegno l'evoluzione del prefetto verso la figura più complessa di procuratore di consenso e di mediatore dei rapporti fra società e Stato.

Angelo Porro, studioso peraltro apprezzato da Ragionieri per la sua capacità di uscire da una visione meramente tecnica della storia dell'amministrazione[23], aveva ad esempio scritto (e la sua ricerca si fermava al 1871), che

> «non è affatto vero che il prefetto dello Stato oligarchico uscito dal Risorgimento fosse un prefetto dotato di grande forza e autorità; esso infatti, più che a imporre le direttive e le decisioni elaborate al vertice, era impegnato a costruire la base consensuale del potere attraverso una infinita serie di compromessi, inseguendo – come barca trascinata dalla corrente – il tortuoso dispiegarsi dei particolarismi locali»[24].

Le funzioni mediatrici del prefetto sarebbero poi state sottolineate con forza dal già citato studio di Randeraad[25].

Anche delle innovazioni giolittiane Ragionieri, coerentemente alla sua linea di fondo, dà un giudizio limitativo. La polemica di Salvemini contro i prefetti di Giolitti come «capi elettori» del governo coglie a suo avviso «più un aspetto permanente della vita dello Stato liberale (che certo l'irruzione delle masse nella vita politica e sociale rendeva più visibile e più pesante) che non gli elementi nuovi e specifici del prefetto giolittiano».

Il fatto è, proseguiva Ragionieri, che la natura della amministrazione italiana,

> «fondata sull'intreccio tra accentramento politico e decentramento burocratico, non subì modificazioni qualitative con la politica giolittiana dell'inizio del secolo. [Infatti alla] formazione di un prefetto puramente amministrativo [ostavano la] oggettiva e persistente frantumazione localistica della classe dirigente italiana [e] la natura stessa del potere politico in Italia»[26].

---

[21] E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale* ... cit., p. 1687.

[22] Cfr. *ibid.*, pp. 1760-1761.

[23] Si veda la menzione che Ragionieri ne fa in una nota a p. 1687 di *La storia politica e sociale* ... citata.

[24] A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica* ... cit., p. 192.

[25] N. RANDERAAD, in *Autorità in cerca di autonomia* ... cit., intitola il suo secondo capitolo *I prefetti come mediatori fra Stato e società.*

[26] E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale* ... cit., pp. 1875-1876.

A Ragionieri pertanto è estranea l'apologia del «prefetto amministrativo» tessuta dal vecchio giolittiano Gaetano Natale, il quale aveva scritto: «creatore dello Stato liberale il Cavour, creatore dello Stato liberale amministrativo il Giolitti»[27]. Soprattutto in seguito agli studi di Cassese e di Melis la nozione di «Stato amministrativo» è entrata ormai nel linguaggio corrente della storia amministrativa e istituzionale.

La presa d'atto di questa evoluzione avrebbe poi condotto gli studiosi a richiamare l'attenzione, nel caso dei prefetti come di tutti gli impiegati dello Stato, sulla loro doppia faccia, l'una volta alla società da cui provengono e nella quale si è formata la loro cultura (ed è uno dei punti di vista dai quali si può guardare alla meridionalizzazione del ceto impiegatizio), l'altra alla macchina statale di cui sono anche culturalmente parte integrante. Questo itinerario conduce a riproporre gli studi prosopografici raccomandati da Ragionieri, come si è visto, fin dalle sue prime ricerche.

Lo schema della radicale contrapposizione accentramento/decentramento, caro a Ragionieri, ha subito in seguito articolazioni e arricchimenti di varia natura, sia sul piano storiografico che su quello dottrinale. Le autonomie su base territoriale, postulate come contrappeso al potere centrale, sono venute progressivamente perdendo di peso di fronte al moltiplicarsi degli enti nazionali dotati di una propria rete di sedi locali, generati dallo ampliarsi dell'intervento economico e sociale di pubblici poteri che non avevano più il loro braccio secolare soltanto nelle amministrazioni statale, provinciale e comunale. Inoltre le autonomie locali si rivelarono ben presto riconducibili nell'ambito di circuiti[28], visti come parte integrante del sistema complessivo. Esse infatti erano gestite da gruppi di notabili in grado di resistere con successo, muovendo se del caso alla controffensiva, ai tentativi modernizzanti e razionalizzatori che partivano dal centro.

Come ha osservato Piero D'Angiolini, i canali predisposti per una rapida ed efficace trasmissione del comando dal centro alla periferia si rivelarono percorribili anche in senso inverso dagli interessi locali che muovevano all'assalto del centro[29]. Osservò il Bonghi che «l'azione dei deputati, già prevalente verso il ministro, diventa tirannica presso l'impiegato»; e lo Iacini rincarò la dose scrivendo che l'impiegato vede nel deputato «bensì l'av-

---

[27] G. NATALE, *Giolittti e gli italiani*, prefazione di B. CROCE, Milano, Garzanti, 1949, aveva dedicato due capitoli a *Il prefetto amministrativo* (la citazione riportata nel testo è a p. 104).

[28] *Circuiti politici* è ad es. il titolo del fasc. 2, gen. 1988, di «Meridiana». Tutta la collezione di questa «rivista di storia e scienze sociali» è importante per gli argomenti che stiamo trattando.

[29] Cfr. P. D'ANGIOLINI, *La svolta industriale italiana negli ultimi anni del secolo scorso e le reazioni dei contemporanei*, in «Nuova Rivista Storica», LVI (1972), pp. 53-121 [poi in P. D'ANGIOLINI, *Scritti archivistici e storici*, a cura di E. ALTIERI MAGLIOZZI, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 75), pp. 305-387].

versario del suo ministro attuale, ma l'amico del possibile suo futuro ministro, anzi forse il suo futuro ministro medesimo»[30].

A Ragionieri non sfuggiva certo il peso che gli interessi locali avevano nella realtà del rapporto centro-periferia. Basti ricordare la citazione che egli fa di un articolo di «La Plebe» del 7 gennaio 1880: «Senza un regime di giustizia e di eguaglianza il Comune non sarà che una copia in piccolo di ciò che è lo Stato»[31]. C'è da augurarsi che la profezia di «La Plebe» non valga oggi anche per le Regioni.

L'attenzione volta da Ragionieri a *La formazione del programma amministrativo socialista,* oltre che, naturalmente, al comune socialista di Sesto Fiorentino, va guardata anche come ricerca di una strada in grado di troncare il circuito vizioso centro-periferia, destinato invece ad essere ribadito dai podestà fascisti. A questi Ragionieri dedicò alcune acute osservazioni[32].

Si presentava insomma un dilemma analogo a quello che abbiamo visto a proposito del rapporto Stato-società civile: era più progressista il centro o la periferia? La risposta implicita nel punto di vista gramsciano di Ragionieri era che le periferie, una volta che nel processo di unificazione nazionale erano state sconfitte le istanze democratiche in esse radicate o radicabili, non potevano sottrarsi al governo delle classi dirigenti locali che avevano, come tali, fornito il loro supporto allo Stato unitario, entrandone nel complessivo sistema di potere.

Cavour aveva detto che piuttosto che far sorgere lo Stato unitario da voti e petizioni di assemblee locali e di municipi, era meglio rinunciare a farlo[33]. Aveva avuto partita vinta, utilizzando spregiudicatamente lo strumento plebiscitario[34]. Ma poi assemblee e municipi avevano trovato il modo

---

[30] Entrambi i brani sono citati da P. CAIANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica* ... cit., pp. 76 e 89.

[31] Citato in E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione* ... cit., p. 215. L'articolo del giornale protosocialista diretto da Enrico Bignami si riferiva al Comune di Milano.

[32] E. RAGIONIERI, *La formazione del programma amministrativo socialista*, in «Movimento operaio», 1953, 5-6, poi in ID., *Politica e amministrazione* ... cit., pp. 199-204; ID. *Il partito fascista (Appunti per una ricerca)*, in *La Toscana nel regime fascista (1922-1939)*, Firenze, Olschki, 1971, pp. 59-85.

[33] Lettera di Cavour a Giacinto Carini, Palermo, 19 ott. 1860, in *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia. Carteggi di Camillo Cavour con Villamarina, Scialoja, Cordova, Farini, ecc.*, III, *Ottobre-novembre 1860*, a cura della COMMISSIONE EDITRICE DEI CARTEGGI DI CAMILLO CAVOUR, Bologna, Zanichelli, 1961, pp. 144-145. Già il 12 feb. 1848, in un articolo su *La legge elettorale* comparso in «Il Risorgimento», Cavour aveva respinto l'idea di «fondare su costituzioni municipali i nuovi ordini politici deliberativi» (v. *Gli scritti del conte di Cavour*, nuovamente raccolti e pubblicati da D. ZANICHELLI, II, Bologna, Zanichelli, 1892, pp. 39-47).

[34] Sul peso, a mio avviso eccessivo, attribuito da Ragionieri al modello bonapartista nel processo di unificazione nazionale, non è qui possibile soffermarsi. Del resto, lo stesso Ragionieri prenderà le distanze dalla sua tesi iniziale (E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale* ... cit., pp. 1667 e 1683).

di vendicarsi. Paradossalmente, era proprio l'accentramento che favoriva questa vendetta. Scrisse Saredo, ponendo i notabili fra gli avversari dei progetti regionalistici di Minghetti, che essi «vogliono influire come necessari mediatori dei favori del Governo attraverso il raccordo con le prefetture e non amano vedersi svuotati in questo loro ruolo»[35].

Quello che Romanelli ha chiamato il «comando impossibile»[36] può essere fatto rientrare nel quadro abbozzato sopra a grandi linee. Il comando impossibile, se da una parte ricolloca in un contesto storico limitativo la supposta onnipotenza dello Stato accentrato, dall'altra può essere visto come una aggiornata esegesi di una delle categorie gramsciane più care a Ragionieri, quella della scarsa forza egemonica della borghesia italiana, intesa come classe dirigente nazionale. La debolezza della borghesia italiana, scrive Ragionieri, «è potuta a lungo sembrare sinonimo di liberalità»[37]. Nel tentativo di superare gli ostacoli che il comando incontrava nel farsi obbedire, gli interventi più incisivi del centro sulla periferia assumeranno la forma spuria della legge, e la loro gestione sarà affidata a quella che Melis ha chiamato la «amministrazione dell'emergenza», quale «supplenza del potere centrale rispetto a quello locale»[38]: una supplenza dalla quale sorgeranno nuovi, ammodernati e sofisticati intrecci fra potere centrale e interessi locali.

Sappiamo che lo Stato si sarebbe venuto articolando in modo sempre più complesso non soltanto nei rapporti fra centro e periferia, che erano quelli privilegiati da Ragionieri. Continuità e discontinuità sono diventate oggetto di analisi ravvicinate e l'impressione generale che se ne trae è quella di un sovrapporsi il più delle volte ad elementi vecchi di elementi nuovi, che hanno la forza di presentarsi alla ribalta ma non quella di estrometterne chi già la occupava.

Vorrei dire, per concludere, che confrontare, sia pure per grandi linee, le posizioni di uno studioso scomparso da tempo con i risultati raggiunti dalla ricerca negli anni successivi conferma nella convinzione che le domande che si pongono al passato mutano, ed è bene che mutino, con il mutare dei tempi. Sarebbe peraltro azzardato utilizzare i mutamenti stessi come criteri ultimi e supremi di interpretazione del passato e di giudizio su chi quel passato ha interrogato in altri momenti storici. *Res gestae* e storiografia procedono di pari passo. I grandi maestri hanno insegnato che la storiografia è di per sè una fonte. Di questo tipo di fonte l'opera di Ragionieri fa legittimamente parte.

---

[35] Cit. in P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia* ... cit., p. 49.

[36] R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988.

[37] E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale* ... cit., p. 1868.

[38] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione* ... cit., pp. 249-251. Melis parla di un «diritto delle pubbliche calamità» e cita uno scritto di V. POLACCO del 1909, *Di alcune deviazioni del diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo. Memoria*, Padova, Tip. G.B. Randi, 1909.

STEFANO VITALI

*LA MORALITÀ DELLE ISTITUZIONI: PROFILO DI UN ARCHIVISTA**

1. L'approdo di Pavone nell'amministrazione degli Archivi di Stato, più che determinato da una scelta istintiva o da una vocazione profonda, è stato in buona parte frutto del caso. Così, almeno, egli lo ha voluto retrospettivamente presentare in più di una occasione[1]. Fra la cattedra di storia, filosofia e materie giuridiche nei licei e la carriera di archivista negli Archivi di Stato, la scelta di Pavone cadde su quest'ultima soprattutto perché, come egli stesso ha dichiarato recentemente, «gli Archivi [gli] diedero subito Roma», mentre la Pubblica istruzione lo aveva assegnato a Fermo.

Eppure, la sua formazione universitaria e l'insieme dei suoi interessi culturali dovevano dimostrarsi particolarmente consoni alla carriera che andava a intraprendere. Laureatosi in legge durante la guerra, aveva completato dopo la Liberazione anche l'intero corso di studi in filosofia, pur rinunciando a sostenere l'esame di laurea. Dalla formazione giuridica Pavone ha derivato la spiccata attenzione al ruolo svolto dalle istituzioni nel corso della storia, mentre la filosofia – lo ha notato lui stesso – gli ha dato «il senso dei grandi problemi», la capacità, cioè, di cogliere nel «particolare», nella concretezza dei fenomeni storici, le implicazioni di portata generale che vi sono iscritte.

Ma al percorso di formazione di Pavone hanno offerto un contributo decisivo anche altre vicende biografiche. In primo luogo l'attiva partecipazione agli eventi che hanno scandito la nostra storia nazionale negli anni a cavallo della seconda guerra mondiale. Ai sentimenti di estraneità al fascismo, determinati dalla iniziale formazione cattolica e dal successivo approdo ad uno storicismo che da crociano volgerà sempre più a marxista, aveva fatto seguito, dopo l'8 settembre 1943, l'attività clandestina nell'organiz-

---

* I siti web segnalati nelle note sono stati consultati per l'ultima volta il 20 settembre 2003. Ringrazio Isabella Zanni Rosiello per aver discusso con me l'impostazione di questo profilo e per i consigli fornitimi nel corso della sua stesura.

[1] Cfr., ad esempio, l'intervista radiofonica di Claudio Pavone a Angela Taraborrelli nell'ambito della trasmissione «Il Novecento racconta», Radiotre, 14 ottobre 2001; cfr., inoltre, *Di archivi e di altre storie. Conversazione tra Isabella Zanni Rosiello e Claudio Pavone* in *L'archivista sul confine. Scritti di Isabella Zanni Rosiello*, a cura di C. BINCHI-T. DI ZIO, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 2000 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 60), p. 409.

zazione romana del Partito socialista di unità proletaria, a fianco, fra gli altri, di Eugenio Colorni. Arrestato alla fine dell'ottobre 1943, era rimasto nel carcere di Castelfranco Emilia fino all'agosto 1944. Dopo la scarcerazione aveva militato, a Milano, in una formazione politica minore della sinistra, il Partito italiano del lavoro. Nel dopoguerra il suo impegno civile e politico era proseguito dalle fila, si direbbe oggi, della società civile. Un impegno che si fondava sulla convinzione dell'inevitabile intreccio che lega vicende personali e destini collettivi. Ancora in tempi recenti, Pavone ha ricordato che,

«l'esperienza resistenziale diede a molti un forte senso di riunificazione di se stessi: anche le tensioni interne erano vissute in modo dinamico e con la convinzione che esistesse uno sbocco positivo, valido per sé e per gli altri. Quanto più intensa era l'esperienza personale tanto più essa dava la fiducia nella fecondità dei rapporti con gli altri. La libertà pareva fondersi mirabilmente con il senso della collettività»[2].

Esiste una forte continuità fra queste vicende biografiche, gli ideali che le hanno animate e la qualità della presenza di Pavone all'interno dell'amministrazione degli Archivi di Stato, che – è bene ricordarlo – apparteneva fino agli anni Settanta al Ministero dell'interno. Quelle esperienze hanno lasciato un'impronta ben riconoscibile nello stile di comportamento e nel modo di operare di Pavone e sono state all'origine di una concezione del ruolo e dei compiti dei funzionari pubblici in uno Stato democratico, che si è consapevolmente confrontata nell'attività quotidiana con il nodo cruciale della natura del potere e del rapporto fra istituzioni pubbliche, cultura, valori, idee, in una parola moralità. Si tratta di un tema sul quale, a distanza di anni, Pavone ha riflettuto molto anche sul piano teorico.

«... ancora oggi mi sembra che la questione più difficile sia comprendere se e come la moralità, le idee, la cultura informino di sé le istituzioni e se e come queste ne tengano conto, soprattutto quando vogliano essere buone e vitali (...) Mi ripugna ammettere che vi sia un mondo – quello dello Stato, delle istituzioni, in definitiva quello della politica – autonomo a tal punto da avere solo in se stesso le ragioni del proprio essere e del proprio dinamismo. Non ho mai deciso una volta per tutte se il volto demoniaco del potere trovi nelle istituzioni il suo suggello o piuttosto un benefico contrappeso»[3].

---

[2] C. PAVONE, *Memorie: dall'esperienza del fascismo al dopoguerra*, in «Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche», 2000, 7, p. 410.

[3] C. PAVONE, *Prefazione*, in ID., *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, p. XXII.

La parabola professionale di Pavone sta in realtà a dimostrare che, difficile da sciogliere in sede teorica, l'ambivalenza delle istituzioni può essere superata nell'agire pratico, proprio perché ciò che fa la differenza fra un'istituzione impermeabile ai valori morali ed una «buona e vitale» dipende, in parte non piccola, dalla qualità degli uomini e delle donne che a quelle istituzioni prestano il proprio volto e dai principi e dai valori che ispirano gli uni e le altre.

Ed è appunto nel segno della moralità che l'attività di Pavone all'interno dell'amministrazione degli Archivi di Stato potrebbe condensarsi. Moralità intesa non solo come onestà intellettuale e impegno civile, ma anche come responsabilità nei confronti della collettività e come etica del fare. È soprattutto il «fare» che sarà al centro di questo profilo, un fare sempre ispirato – come vedremo – da una ricca messe di stimoli culturali e, al tempo stesso, volto alla realizzazione di progetti molto concreti e, proprio per questo, in grado di essere perseguiti con la costanza e la perseveranza necessarie a superare gli inevitabili ostacoli posti dagli uomini e dalle cose.

2. Entrato alla fine del 1949 all'Archivio di Stato di Roma, Claudio Pavone venne assegnato alla sezione II, quella degli archivi economico-amministrativi, all'interno della quale egli compì le sue prime prove di archivista.

Nell'Italia di quegli anni la situazione degli archivi non appariva particolarmente brillante, non solo o non tanto per le conseguenze materiali della guerra, quanto per la scarsa vivacità culturale che ne caratterizzava l'attività. Alle fine del 1948, Ruggero Moscati, in uno scritto al quale anche Pavone – come ricorda Isabella Zanni Rosiello nell'introduzione a questo volume – ha avuto modo di fare riferimento in diverse occasioni[4], tracciava degli Archivi italiani un efficace ritratto, dipingendo le «condizioni di grigiore» nel quale si era svolto, nel corso degli ultimi decenni, il lavoro degli archivisti, che, anche per il discredito che sulla ricerca documentaria ed erudita era stato gettato dallo storicismo idealista, si erano sempre più rinchiusi in una dimensione piattamente burocratica. Non mancavano tuttavia segnali di positiva reazione che, in risposta al movimento di ritorno alle fonti innescato dalle nuove sensibilità storiografiche del dopoguerra, cominciava a concretizzarsi in qualche iniziativa già intrapresa o annunciata dall'amministrazione archivistica per gli anni futuri. Fra le iniziative progettate, Ruggero Moscati segnalava anche l'istituzione dell'Archivio centrale dello Stato, destinato

[4] Cfr. ad esempio P. D'ANGIOLINI - C. PAVONE, *Gli Archivi*, in *Storia d'Italia*, V, *I documenti*, 2, Torino, Einaudi, 1973, pp. 1661-1691, ora in questo volume, col titolo *Archivi e orientamenti storiografici*, pp. 299-329.

ad accogliere la documentazione prodotta dagli organi centrali dello Stato unitario[5]. Realizzatasi nel 1953, la fondazione del Centrale di Stato rappresentò, in effetti, uno snodo cruciale nella storia degli archivi italiani, così come lo fu per la formazione di una agguerrita e documentata storiografia sull'Italia postunitaria.

Nel corso dell'Ottocento, come è noto, la storia era stata una componente fondamentale nella formazione culturale delle *élites* nazionali ed aveva variamente fornito alimento ai miti e alle ideologie di cui si erano nutriti gli artefici del Risorgimento nazionale. Nonostante ciò, l'aspirazione a cercare nella storia le basi di legittimazione dello Stato nazionale non aveva avuto che limitata ricaduta nell'organizzazione che, all'indomani dell'Unità, era stata data agli Archivi. L'Italia non si era infatti dotata di un vero e proprio Archivio nazionale in grado di rappresentare la storia della nazione anche a livello simbolico, come avveniva od era destinato ad avvenire in molti Stati d'Europa e di altre parti del mondo[6]. Gli Archivi di Stato, ereditati dagli Stati preunitari o via via costituiti dopo l'Unità, si presentavano essenzialmente come espressione delle diverse storie municipali o regionali, dando alimento alle identità locali più che a quella nazionale, mentre l'Archivio del Regno, costituito sulla carta dalla legge di unificazione archivistica nel 1875, non era in realtà che il pallido simulacro di un archivio nazionale. In fondo, anche il processo di consolidamento della rete degli Archivi di Stato italiani sotto il controllo del Ministero dell'interno era avvenuto sotto il segno di una centralizzazione puramente burocratico-amministrativa, che conviveva con la permanenza di un vivace particolarismo in periferia.

Con la costituzione dell'Archivio centrale dello Stato, la Repubblica riuscì a portare a compimento ciò che il Regno d'Italia non era stato in grado di realizzare. Delle proprie origini, saldamente radicate nelle idealità che avevano ispirato la nascita della Repubblica, il Centrale recava evidente l'impronta. Non è infatti un caso che l'Archivio si chiamasse «centrale» e non, come qualcuno proponeva, «nazionale»: il nazionalismo e il fascismo avevano ormai caricato questa parola di significati che non erano più quelli risorgimentali e lo scopo della costituzione del Centrale non era certamente quello di alimentare mitologie nazionali. Al contrario, era quello di for-

---

[5] R. Moscati, *Attualità degli archivi*, in «Notizie degli Archivi di Stato», VIII (1948), 2-3, pp. 73-78; soprattutto p. 75, p. 73 e p. 77.

[6] Un ampio panorama dei rapporti fra archivi e processi di costruzione dello Stato nazionale in Europa è offerto dagli atti del Convegno internazionale di studi per i 150 anni dell'istituzione dell'Archivio di Stato di Firenze (Firenze, 4-7 dicembre 2002), «Archivi e storia nell'Europa del XIX secolo», pubblicati in edizione provvisoria sul sito dell'Archivio di Stato di Firenze, <http://www.archiviodistato.firenze.it/atti/aes/index.html>.

nire gli strumenti conoscitivi per una rilettura del processo di unificazione nazionale e di costruzione dello Stato liberale, che ne mettesse in evidenza, impietosamente, anche i limiti e i problemi, insomma che individuasse le «radici dei guai»[7] – come le avrebbe definite Pavone qualche decennio dopo – che avevano segnato la storia d'Italia fra l'avvento del fascismo e la seconda guerra mondiale. Eppur tuttavia, soprattutto se considerata in prospettiva storica, la fondazione del Centrale rappresentava anche un atto di notevole portata simbolica: quello di dar vita ad uno dei luoghi topici della memoria dell'Italia unita.

A dar concreta attuazione a questi intendimenti contribuì in modo determinante la generazione di archivisti cui Pavone apparteneva o, più precisamente, un gruppo di archivisti affiatato e culturalmente molto agguerrito, composto fra gli altri da Giampiero Carocci, Vittorio Stella, Fausto Fonzi, Costanzo Casucci, Piero D'Angiolini. Dato che di fatto non esisteva una netta separazione fra i fondi dell'Archivio di Stato di Roma e quelli in procinto di confluire nel futuro Archivio centrale, Pavone fu coinvolto nelle iniziative avviate in vista della fondazione del nuovo Istituto. Partecipò così, nel 1951, al censimento condotto presso gli archivi di deposito dei ministeri e noto come «inchiesta Abbate», che doveva accertare la consistenza e lo stato dei fondi da versare nel nuovo Istituto. Si occupò, in particolare, dei Ministeri dell'industria e commercio, lavoro e previdenza sociale e commercio estero[8]. Dopo l'istituzione ufficiale dell'Archivio centrale dello Stato, nel 1953, fu fra i funzionari ad esso assegnati[9].

Recentemente Giampiero Carocci ha riconosciuto che del «gruppo affiatato di archivisti giovani, che lavoravano indefessamente e crearono l'ossatura dell'Archivio centrale, Pavone diventò automaticamente quasi il capo»[10]: una *leadership* conquistata sul campo, grazie anche alla messa a punto di

---

[7] Cfr., ad esempio, l'intervista radiofonica di Claudio Pavone a Eraldo Affinati nell'ambito della trasmissione «Italiani a venire», Radiotre, 1 febbraio 1998.

[8] P. FERRARA, *L'Archivio centrale dello Stato: storia interna e attività*, in *L'Archivio centrale dello Stato 1853-1993*, a cura di M. SERIO, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1993 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 27), pp. 179-180.

[9] L'istituzione dell'Archivio centrale dello Stato fu proclamata con legge 13 aprile 1953, n. 340: «Modificazioni alla legge 22 dicembre 1939, n. 2006, sugli Archivi di Stato». L'articolo 1 recitava «La denominazione di "Archivio del Regno" è modificata in quella di "Archivio centrale dello Stato". Al direttore di detto Archivio è conferita la qualifica di soprintendente dell'"Archivio centrale dello Stato». La legge si può vedere in «Notizie degli Archivi di Stato», XIII (1953), 2, pp. 114-118. È consultabile anche *on-line*, insieme alla documentazione preparatoria, sul sito della Direzione generale degli archivi all'URL <http://wwwdb.archivi.beniculturali.it/SEARCH/BASIS/arcnorm/web/unitaria/DDW?W=CHIAVE='10'>.

[10] La dichiarazione di Giampiero Carocci è contenuta nella trasmissione radiofonica di Eraldo Affinati dedicata a Claudio Pavone, citata.

soluzioni concrete ai non pochi e non semplici problemi che tutta l'operazione comportava. Una di queste soluzioni fu, ad esempio, il perfezionamento dei cosiddetti «schedoni», ideati da Emilio Re, nei quali dovevano essere riportate sommarie informazioni, necessarie a identificare i fondi e le serie che dovevano confluire nel Centrale e che si trovavano allora dispersi in vari depositi in stato di ordinamento assai precario. «La campagna degli schedoni – ha ricordato Pavone – fu affrontata con entusiasmo e perfino con allegria da noi giovani». Egli stesso curò il rilevamento nel deposito del Gonfalone, presso via Giulia, che era stata la sede delle carceri pontificie[11].

Al momento della concentrazione materiale delle carte nell'edificio scelto per il Centrale all'EUR, i cosiddetti «schedoni Pavone» rappresentarono uno strumento prezioso per procedere a una razionale collocazione dei fondi secondo il piano di ordinamento del nuovo Istituto, messo a punto «sulla carta» proprio grazie ad essi[12].

Il grande merito degli archivisti che hanno lavorato all'impianto del Centrale è stato quello di inventarsi un mestiere: quello dell'archivista della contemporaneità. In un contesto come quello italiano, nel quale erano la paleografia, la diplomatica e la storia medievale a costituire il bagaglio culturale fondamentale, se non esclusivo, degli archivisti, ciò significò, né più né meno, costruirsi dal nulla competenze originali e inediti strumenti di lavoro[13], che andavano spesso ben oltre la dimensione puramente tecnico-archivistica per assumerne una compiutamente storiografica.

Lo stesso Pavone, fin dai suoi esordi come archivista, aveva cominciato a guardare alle carte dell'Archivio di Stato di Roma, come poi successivamente a quelle del Centrale, con gli occhi del ricercatore e a sviluppare una serie di interessi storiografici che, lungi dal marcare una soluzione di continuità rispetto a quelli più tipicamente archivistici, ne segnavano semmai un arricchimento e un approfondimento in molteplici direzioni, come

---

[11] Testimonianza di Claudio Pavone in *L'Archivio centrale dello Stato* ... cit., p. 540, ora in questo volume, col titolo *Le scartoffie viste da archivista e da storico*, p. 365-375.

[12] Sui lavori preparatori e sul trasferimento dei fondi nel Centrale, cfr.: P. CARUCCI, *Introduzione* a *Archivio Centrale dello Stato*, in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato Italiani*, I, Roma, 1981, pp. 59-62; EAD., *Alcune considerazioni sul tema dell'ordinamento* in *Dagli Uffizi a Piazza Beccaria* in «Rassegna degli Archivi di Stato», XLVII (1987), 2-3, p. 398; P. FERRARA, *L'Archivio centrale dello Stato* ... cit., in particolare, pp. 182-186; testimonianza di Salvatore Carbone, *ibid.*, pp. 475-477 e di Claudio Pavone, *ibid.*, pp. 539-541, ora in questo volume, col titolo *Le scartoffie viste da archivista e da storico*... citata.

[13] «... soggettivamente tutta l'operazione [di organizzazione del Centrale] – ha notato Pavone - ci fece imparare tante cose (...). Cominciammo insomma a farci sul campo una sorta di infarinatura di storia delle istituzioni dell'Italia unita»: C. Pavone, *Le scartoffie viste da archivista e da storico*... citata.

Isabella Zanni Rosiello ha efficacemente argomentato nell'introduzione a questo volume e come avremo modo di dire anche nel seguito di queste pagine.

3. Quando l'Archivio centrale dello Stato si insediò definitivamente nella nuova sede, nell'aprile 1960, Pavone non ne faceva più parte. Era infatti stato trasferito da qualche anno all'Ufficio centrale degli Archivi di Stato del Ministero dell'interno, presso il quale era stato chiamato con un incarico di indubbia responsabilità: porre mano all'elaborazione di un provvedimento di legge che riordinasse l'amministrazione degli Archivi di Stato[14].

Il processo che avrebbe portato all'emanazione del d.p.r. 1409 del 1963 ebbe infatti origine, alla metà degli anni Cinquanta, dalle iniziative di riforma complessiva dell'amministrazione statale allora intraprese. Nel dicembre 1954 fu approvata la legge che delegava il governo ad emanare norme sullo stato giuridico dei dipendenti dello Stato, sulla base delle proposte, fortemente innovative, elaborate dall'Ufficio per la riforma dell'amministrazione, presieduto dal sottosegretario presso la Presidenza del consiglio, Roberto Lucifredi. Tali proposte intendevano promuovere il superamento del tradizionale ordinamento gerarchico del personale a favore di una filosofia organizzativa basata sul principio del grado-funzione, secondo la quale a ciascun grado dell'ordinamento doveva corrispondere una definita funzione[15]. I dibattiti che si aprirono in vista della concreta definizione dei decreti delegati che il governo doveva emanare sulla base della legge delega, coinvolsero anche gli archivisti di Stato, che dedicarono ai problemi della riforma una seduta del VI congresso nazionale dell'Associazione nazionale archivistica italiana, svoltosi a Udine nell'ottobre 1955[16]. In quell'occasione Claudio Pavone presentò uno schema di proposta legislativa, messa a punto assieme a un nutrito gruppo di colleghi, che non soltanto cercava di delineare i criteri per applicare il principio del grado-funzione negli Archivi, ma

---

[14] Il trasferimento decorse dal 1° dicembre 1956. Pavone conservò la direzione a scavalco dell'Archivio di Stato di Teramo, che gli era stata affidata nel dicembre 1952 e che mantenne fino al 1964. Dell'Ufficio centrale Pavone era già stato collaboratore negli anni precedenti, elaborando le parti relative alla vigilanza sugli archivi degli enti parastatali e degli enti pubblici e sugli archivi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nella seconda edizione del volume *Gli Archivi di Stato al 1952*: MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE, UFFICIO CENTRALE ARCHIVI DI STATO, *Gli Arcbivi di Stato al 1952*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1954, rispettivamente pp. 180-183 e 194-198.

[15] Sull'attività e le proposte di riforma messe a punto dall'Ufficio per la riforma della pubblica amministrazione cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 446-447.

[16] Cronaca ed atti del congresso sono pubblicati in «Rassegna degli Archivi di Stato», XV (1955), 3.

indicava anche «alcune modifiche più urgenti» che, grazie alla delega concessa al governo, avrebbero dovuto essere introdotte nell'amministrazione archivistica per sanare almeno le sue più gravi carenze. I punti sui quali la proposta si concentrava erano in particolare due: la costituzione effettiva di una Soprintendenza archivistica in ogni regione e la riforma del Consiglio superiore degli archivi per renderne più democratici i metodi di elezione e di funzionamento[17].

In realtà, i decreti emanati sulla base della delega del 1954, poi confluiti nel testo unico del 10 gennaio 1957 sullo stato giuridico del pubblico impiego, costituirono «un netto passo indietro» rispetto alla legge: «ne uscirono confermati – ha scritto Guido Melis – (...) i tipici caratteri di rigidità, gerarchismo e verticismo riflessi nel sistema dei ruoli chiusi»[18]. Neanche agli Archivi di Stato, il testo unico del 1957 apportò visibili miglioramenti, né esso tenne alcun conto delle proposte formulate a Udine, ma la mobilitazione avviata in questo frangente per il rinnovamento dell'amministrazione archivistica non era destinata a esaurirsi con l'emanazione dei decreti delegati.

La volontà di aprire il mondo degli archivi alle sollecitazioni che venivano dalla ricerca storica e a porli in maggiore sintonia con le esigenze più generali di una società in rapida trasformazione era particolarmente viva fra le nuove generazioni di archivisti che, operando all'interno degli istituti a contatto con ricercatori e storici, erano «più facilmente sensibili al mutato clima generale del paese»[19] ed aspiravano a «far uscire gli istituti cui avevano appena fatto ingresso dal loro isolamento e a misurarsi con le nuove esigenze culturali»[20]. Necessario passaggio del processo di rinnovamento appariva una riorganizzazione dell'amministrazione archivistica che le desse, per un verso, una maggior forza istituzionale attraverso la creazione di una apposita autonoma direzione generale e che, per l'altro, ne riconoscesse maggiormente il ruolo culturale fornendo ai suoi funzionari gli stru-

---

[17] Il testo della proposta firmata da Edvige Aleandri, Girolamo Arnaldi, Elio Califano, Salvatore Carbone, Giampiero Carocci, Costanzo Casucci, Maria Cristofari, Piero D'Angiolini, Fausto Fonzi, Aurelia Giorgi, Gabriella Granito, Renato Grispo, Luciano Gulli, Claudio Pavone, Vittorio Stella è conservato in *Archivio dell'Ufficio Studi e pubblicazioni, Carte Claudio Pavone*, buste non ordinate né numerate. Il nucleo di carte ascrivibili a Claudio Pavone, di cui ci siamo largamente serviti per la redazione del presente profilo, è costituito dalla documentazione ritrovata nella sua stanza presso la Divisione studi e pubblicazioni dopo che ebbe lasciato i ruoli dell'amministrazione. Oltre a molti fascicoli relativi alla riforma della legislazione archivistica, ne fanno parte documenti che illustrano, più o meno approfonditamente, l'intera carriera archivistica di Pavone.

[18] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana* ... cit., p. 450.

[19] P. D'ANGIOLINI - C. PAVONE, *Gli Archivi* ... cit., p. 1679, ora in questo volume, p. 317.

[20] Come recitava un documento sulla riforma del Consiglio superiore degli archivi in *Archivio dell'Ufficio Studi e pubblicazioni, Carte Claudio Pavone*, citato.

menti normativi e le risorse, umane e materiali, indispensabili a svolgerlo[21].

Pavone, trasferito al Ministero per occuparsi delle prospettive di riforma, si trovò così ad interpretare i fermenti di rinnovamento che animavano un'intera generazione di archivisti. L'orizzonte progettuale in cui, nell'avviare il proprio lavoro sulla riforma, egli cominciò a muoversi fu ampio, ambizioso e coerente, prospettando una riconsiderazione complessiva del ruolo degli archivi nel loro rapporto con gli studi storici, con l'amministrazione attiva e con la società più in generale. Ne è testimonianza il suo denso «Schema di lavoro per la riforma della legislazione archivistica», che includeva non solo un'ampia disamina della legislazione italiana e straniera sugli archivi, compresi i precedenti progetti di legge mai attuati e le norme sulla tenuta degli archivi variamente «sparse nelle leggi e nei regolamenti relativi a enti e uffici vari», ma anche un «ampio esame della dottrina archivistica e di ogni altro contributo scientifico relativo agli archivi e alla loro utilizzazione ai fini della ricerca storiografica», nonché un «esame della attività finora svolta dagli archivi in rapporto alla legislazione vigente»[22].

Gli appunti sui «lavori in corso» conservati fra le carte di Pavone rivelano non poche tracce del percorso che lo condusse a mettere a fuoco le principali questioni sul tappeto e a individuare con chiarezza le possibili soluzioni. Ad esempio, in relazione al nodo del rapporto fra l'amministrazione corrente e gli Archivi di Stato, egli trasse dallo studio dell'esperienza britannica l'idea dell'istituzione di commissioni permanenti di sorveglianza sugli archivi degli uffici dello Stato, composte da archivisti e da funzionari dei singoli uffici[23]. In tema di versamento e di pubblicità degli atti, invece, la proposta sulla quale si orientò rapidamente – come testimoniano alcuni appunti[24] ed un'ampia e argomentata «Relazione sulla questione della pubblicità degli atti»[25] – fu quella di farne coincidere i termini al quarantennio dall'e-

---

[21] Si tratta di obiettivi indicati ripetutamente in documenti della metà degli anni Cinquanta conservati fra le carte di Claudio Pavone: cfr., per esempio, il «Promemoria sugli archivi di Stato», inviato alla «Commissione [parlamentare per la] legge delega», s. d., ma 1956, *ibidem*.

[22] Lo «Schema», s. d., è conservato anch'esso fra le *carte* di Claudio Pavone.

[23] Cfr. l'appunto manoscritto «Rapporto arch[ivi di Stato]-arch[ivi] uff[ici] statali», s. d., *ibid.*, nel quale si segnala che «In [illegible] esiste un Comitato di [illegible] (*Inspecting Offices Committee*) composto da funzionari della Ammini[strazio]ne pubbl[ica] interessata e da personale del Public Record Office. Esso comitato propone anche l'elenco dei doc[umenti] da scartare» e si ipotizza che un comitato simile «potrebbe anche da noi divenire istituzione permanente» (le sottolineature sono nel testo).

[24] Cfr. l'appunto sui «Versamenti» ed altri appunti su pubblicità e scarti, *ibidem*.

[25] La «Relazione», dattiloscritta anonima, ma quasi certamente attribuibile a Pavone, è datata Roma, 23 settembre 1957, *ibidem*. Fra le due opposte tesi di un termine di consultazione *ante quo* fisso, stabilito per legge come era quello allora in vigore, e di una abolizione di ogni termine rigido, lasciando, per i casi dubbi, la decisione al direttore

saurimento della pratica, che gli appariva abbastanza distante da non gravare gli archivi di materiali ancora utili all'amministrazione corrente, e abbastanza vicino da rendere possibile lo sviluppo di una storiografia contemporaneistica solidamente fondata sullo studio dei documenti d'archivio.[26]

Ma dai suoi materiali di lavoro sulla riforma, emerge anche un altro aspetto paradigmatico dello stile intellettuale con cui Pavone si accostò all'elaborazione del progetto di riforma: la messa a punto di un impianto concettuale solido e coerente, su cui fondare le norme di legge, e la cura estrema nella ricerca di una terminologia che traducesse quell'impianto concettuale in un linguaggio dotato del massimo grado di univocità possibile. L'adozione di determinati termini era preceduta da uno scavo semantico accurato, che ne esplorava i diversi significati e i possibili contesti d'uso. Tipiche, ad esempio, le riflessioni sulla parola «documenti».

«Documenti (...): tutti parlano il proprio linguaggio, poco curandosi l'uno dell'altro:

i filosofi e i teorici della storiografia;

i filologi;

i diplomatisti (a mezza strada fra filologia e diritto);

i giuristi, suddivisi in infiniti sottogruppi e con in testa i processualisti.

Il guaio è che, in archivistica, si fa continuamente ricorso, alternandoli, a tutti e 4 i linguaggi»[27].

---

d'Archivio o al Ministero, la «Relazione», con una indubbia dose di equilibrio, si pronunciava appunto per una soluzione intermedia, con termine mobile, mitigato da deroghe *ad hoc* rilasciate dal ministro dell'interno, con argomentazioni «garantiste», che da un lato si proponevano di impedire che la discrezionalità nel consentire l'accesso si trasformasse nell'esatto contrario della liberalizzazione e che, dall'altro, volevano evitare che una eccessiva facilità di accesso a documenti recenti si trasformasse in una remora da parte di alcuni uffici e di privati a versare i propri archivi.

[26] Queste proposte ricevettero un precoce avallo dal Consiglio superiore degli archivi, alla cui approvazione fu sottoposto all'inizio del 1958 dall'Ufficio centrale uno schema di progetto di legge di un solo articolo che, innovando sulle normative in vigore, che fissavano al 1900 l'apertura degli archivi «riservati», introduceva il termine mobile di quarant'anni per la loro libera consultabilità. L'articolo unico, che riprendeva alla lettera il primo comma dell'articolo 14 della legge del 1939, salvo l'ultima frase relativa al limite di consultabilità, affermava: «Gli atti conservati negli Archivi sono pubblici, ad eccezione di quelli riguardanti la politica estera o l'amministrazione interna di carattere politico e riservato, che lo divengono 40 anni dopo la loro data». Nella versione elaborata per la proposta di legge di riforma, Pavone avrebbe poi introdotto alcune significative modifiche tese ad eliminare alcune ambiguità del dettato dell'articolo.

[27] Cfr. l'appunto manoscritto su «Pubblicità dei documenti» e su «Documenti» in *Archivio dell'Ufficio Studi e pubblicazioni*, *Carte Claudio Pavone*, citato.

Ma l'uso rigoroso, coerente e il più possibile scevro di ambiguità del lessico non poteva trasformarsi nell'adozione di un linguaggio dottrinario o, peggio, artificiale e totalmente staccato dalla realtà dell'operare quotidiano. Come avrebbe scritto nella stesura finale della «Relazione» di accompagnamento, il testo legislativo si proponeva innanzi tutto

«di rendere univoca la terminologia (...) Si sono perciò sempre usate due sole parole *archivio* e *documento*, eliminando *atti*, *scritture*, *carte*, ecc. Compito di una legge non è infatti dare definizioni scientifiche, bensì adoperare con il massimo possibile rigore termini che, dal linguaggio comune e da discipline particolari, abbiano ricevuto un significato sufficientemente chiaro e preciso. Ora, il termine *archivio* (...) ha avuto (...) una sufficiente elaborazione dottrinale per non dar luogo ad equivoci; e il termine *documento* ha anch'esso un significato che le discipline giuridiche e filologiche hanno precisato, le une distinguendolo appunto da *atto*, le altre da *narrazione*...»[28].

Più recentemente, riandando con la mente a quei tempi, Pavone ha ricordato, con molta autoironia e un pizzico di giustificato orgoglio, come allora gli venisse «talvolta di pensare a Stendhal, quando diceva che il suo ideale di scrittura era dato dal codice civile», per la cura nel limare le parole e l'«esercizio di astrazione e di precisione e coerenza nel linguaggio» che redigere leggi – almeno buone leggi – comporta[29]. Ed in effetti, che «l'uniformità terminologica» fosse da «ritenersi uno dei pregi del progetto», fu all'epoca e negli anni successivi generalmente riconosciuto ed apprezzato[30].

Già nel corso del 1958, gli studi sulla riforma sfociarono nella redazione di una prima stesura dell'articolato normativo e in una bozza di relazione di accompagnamento, nella quale Pavone indicò i caratteri di maggiore novità delle sue proposte, individuandoli, oltre che in quelli appena citati, in una più efficace distinzione fra le competenze di sorveglianza sugli archivi degli uffici statali, affidate agli Archivi di Stato, e quelle di vigilanza, da parte delle Soprintendenze archivistiche, nei confronti degli archivi degli enti pubblici e dei privati (competenze, queste ultime, sostanzialmente rafforza-

---

[28] Cfr. *Relazione al progetto di Decreto del Presidente della Repubblica: «Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato»*, in MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *La legge sugli archivi*, Roma, 1963, pp. 67-68.

[29] *Di archivi e di altre storie* ..., cit., p. 411.

[30] Cfr. ad esempio l'intervento del vice prefetto Guido Troiani, capo dell'Ufficio centrale degli Archivi di Stato, nella discussione sul progetto di riforma svoltasi nella seduta del 20 giugno 1960 del Consiglio superiore degli archivi: vedi il relativo verbale all'URL <http://www.db.archivi.beniculturali.it/SEARCH/BASIS/consarc/web/verbale/DDW?W%3DANNO+%3D+1960%3A1960+ORDER+BY+ADUNANZA/Ascend%26K%3D1960247a%26R%3DY%26U%3D1%26M%3D1>; cfr. anche P. CARUCCI, *Nota introduttiva* a *La legislazione dei beni culturali (1998-2001)*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LX (2000), 3, pp. 601-610.

te e rese più efficaci); nella riforma del Consiglio superiore degli archivi, reso parzialmente elettivo e allargato a rappresentanti degli archivisti di Stato; nell'ampliamento e nella riorganizzazione degli organici per renderli più funzionali alle esigenze del servizio.

Il percorso della riforma doveva dimostrarsi lungo e assai complesso. In un «Elenco delle successive redazioni della nuova legge sugli archivi», Pavone contò ben 33 redazioni o modifiche del testo, dalle «prime proposte per la riforma della legislazione sugli Archivi di Stato» fino alla «relazione riassuntiva, inviata il 18 aprile 1963 all'Ufficio legislativo [del Ministero dell'interno]». Nonostante ciò, l'impianto generale e il nucleo essenziale delle proposte contenute nel testo del 1958 si mantennero in buona parte immutati, pur nei diversi passaggi che il cosiddetto «progetto Pavone» – come ormai era definito – affrontò prima della definitiva emanazione del d.p.r. 1049 del 30 settembre 1963, con il quale la nuova normativa entrò definitivamente in vigore.

Uno dei momenti decisivi fu costituito dalla discussione svoltasi nel giugno 1960 in seno al Consiglio superiore degli archivi, quando da parte di taluno dei suoi membri ci furono forti obiezioni su alcuni punti qualificanti e in particolare sulle proposte che intendevano rafforzare la vigilanza sugli archivi non statali e le competenze delle Soprintendenze in materia[31] Ma le modifiche che al termine della discussione furono introdotte al testo delle norme furono tutto sommato secondarie e non ne alterarono il significato profondamente innovativo. Insomma il «progetto Pavone» superò positivamente la prova. Anzi dalla riunione del Consiglio scaturì l'idea di snellire l'iter di approvazione della nuova normativa, attraverso la richiesta da parte del governo di una apposita «delega per disciplinare con un decreto avente valore di legge ordinaria la materia che – come recitava il verbale della seduta –, per la sua peculiare natura tecnica, mal si presta[va] ad un approfondito esame analitico da parte delle assemblee legislative»[32].

---

[31] Già nel luglio del 1959 era stata trasmessa al Consiglio una versione del «progetto Pavone» leggermente modificata rispetto alla prima stesura. Il Consiglio ne discusse nella seduta del 20 giugno 1960; per il verbale cfr. la nota precedente. Furono in particolare Ruggero Moscati e Giorgio Cencetti ad esprimere «riserve di principio contro i criteri troppo interventistici cui il progetto [era] ispirato», avanzando critiche a taluni obblighi che erano imposti ai privati, come quello di garantire l'accesso e la consultazione degli archivi di notevole interesse storico, considerati un aggravio per il privato, senza equivalenti «nella legislazione comparata, [e] nelle leggi sul patrimonio bibliografico ed artistico». A queste riserve si associò anche il sottosegretario all'Interno, Bisori, particolarmente avverso alla possibilità che si potesse permettere l'accesso agli archivi di talune categorie professionali, come ad esempio quella degli avvocati, di cui egli faceva parte. Cfr. il verbale della seduta del Consiglio superiore degli archivi del 26 giugno 1960, citato.

[32] La proposta in tal senso fu formulata da Giuseppe Ermini: cfr. il verbale della seduta del Consiglio superiore degli archivi del 26 giugno 1960, citato.

Così di fatto avvenne con la legge 17 dicembre 1962, n. 1863. In sede di approvazione parlamentare della legge fu introdotto anche un emendamento che istituiva una Direzione generale in sostituzione dell'Ufficio centrale degli archivi, accogliendo così quella che, come si è visto in precedenza, era da anni una delle principali rivendicazioni degli archivisti e che il «progetto Pavone», in mancanza di un esplicito avallo politico, non aveva potuto evidentemente fare propria.

Come è noto, ulteriori modifiche sarebbero intervenute, prima della definitiva emanazione del d.p.r. 1409, ad alterare la coerenza di alcuni punti qualificanti della nuova normativa, quale quella della estensione a cinquant'anni dall'esaurimento della pratica del termine per la libera consultazione dei documenti[33], oppure quella che attenuava il riconoscimento della funzione culturale degli Archivi di Stato, contenuto nell'articolo primo del testo legislativo[34]. Ma nonostante questi ritocchi, il mondo degli archivi e della ricerca storica accolse la legge con molto favore soprattutto perché poneva le condizioni per un consolidamento del profilo culturale degli Archivi di Stato. Con essa venivano infatti messi a punto nuovi strumenti operativi che non solo consentivano di rispondere con maggiore efficacia all'attenzione vieppiù crescente della ricerca storica alle fonti documentarie, comprese quelle contemporanee, ma permettevano anche di rispondere alle sfide poste dall'organizzazione, dalla gestione e dalla selezione degli archivi correnti e di deposito dell'amministrazione statale e dall'inedita importanza assunta dalla documentazione archivistica non statale sia per la storiografia che per le comunità locali e la società più in generale.

Stava agli archivisti – avrebbe scritto Pavone poco tempo dopo – saper

---

[33] Cfr. *Relazione al progetto di Decreto del Presidente della Repubblica*..., cit., p. 70.

[34] Nella versione della nuova normativa approntata successivamente all'approvazione della legge delega e in vista della definitiva emanazione del d.p.r. il secondo comma dell'articolo primo recitava «È altresì compito dell'Amministrazione degli Archivi di Stato utilizzare ai fini della ricerca scientifica e dei servizi di documentazione gli archivi e i documenti indicati nel precedente comma», cioè quelli conservati o sottoposti alla vigilanza dell'amministrazione stessa (Cfr. «Testo del progetto di legge (1ª copia). Consegnato per la stampa al dr. Califano il 12.I.1963» in *Archivio dell'Ufficio Studi e pubblicazioni*, *Carte Claudio Pavone*, citato). Tale comma era stato inserito «per sancire in modo chiaro che la funzione della conservazione non si esaurisce in una materiale custodia, ma implica un complesso lavoro di ricerca, ordinamento, inventariazione, illustrazione, ecc., che mira a fare degli Archivi di Stato istituti concretamente al servizio della scienza storica» (*Relazione al progetto di Decreto del Presidente della Repubblica* ... cit., p. 72). A causa delle eccezioni formulate in sede di concerto interministeriale sul testo del d.p.r. la portata del comma fu limitata, cosicché dopo la sua riscrittura esso risultò così formulato: «L'Amministrazione degli Archivi di Stato ha altresì facoltà di consultare, ai fini della ricerca scientifica e dei servizi di documentazione gli archivi e i documenti indicati nella lettera b) del precedente comma», cioè quelli sottoposti alla vigilanza dell'Amministrazione stessa (cfr. *ibid*., p. 13).

«utilizzare senza timidezza le nuove opportunità e i nuovi mezzi legislativamente disponibili», per «fare degli Archivi di Stato, nei fatti e non solo nelle belle parole, centri espansivi di vita culturale, aggiornati con il progresso delle discipline ad essi più vicini [e] ricchi di iniziative»[35]

4. Una delle conseguenze della istituzione della Direzione generale degli Archivi di Stato fu la riorganizzazione degli uffici dell'amministrazione centrale che portò, fra l'altro, alla costituzione di un Ufficio poi Divisione studi e pubblicazioni, che furono affidati a Pavone, con ciò dando in realtà sanzione giuridica ad un ruolo che egli di fatto già aveva esercitato[36]. Fra le iniziative editoriali intraprese dall'amministrazione archivistica fra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta una merita in particolare di essere ricordata: la pubblicazione degli inventari dei *Governi provvisori e straordinari* degli anni 1859-1861, ideata e coordinata da Pavone in occasione delle celebrazioni del centenario dell'Unità d'Italia.

L'interesse per la fase di transizione dagli Stati preunitari allo Stato nazionale era nato in Pavone da un fortuito «incontro» archivistico, quello con i fondi delle *Giunte provvisorie di governo per le province di Roma, Frosinone, Velletri e Viterbo* e con quello della *Luogotenenza generale del re per Roma e le province romane*, che egli aveva riordinato e inventariato nei primi tempi di lavoro presso l'Archivio di Stato della capitale[37] Questo incontro avrebbe avuto esiti molto fruttuosi, poiché da esso sarebbero scaturiti, oltre all'idea di una ricognizione generale dell'eredità documentaria dei governi provvisori, vari lavori storiografici sugli anni dell'unificazione amministrativa, culminati nel volume *Da Rattazzi a Ricasoli*[38]. Dell'interesse di

---

[35] C. PAVONE, *Gli archivi e la ricerca scientifica*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 2, p. 300.

[36] Pavone assunse la direzione dell'Ufficio studi e pubblicazioni nel novembre 1963, dopo essere stato in precedenza nominato direttore della Sezione affari generali, ufficio che, di fatto, mai ricoprì.

[37] Cfr. *Di archivi e di altre storie* ... cit., p. 411. Una sintetica illustrazione degli interventi di riordinamento e di inventariazione sui fondi relativi al periodo di transizione fra lo Stato pontificio e il Regno d'Italia è contenuta nelle relazioni sull'attività svolta da Pavone negli anni fra il 1951 e il 1953, conservate in copia in *Archivio dell'Ufficio studi e pubblicazioni*, *Carte Claudio Pavone*, citato.

[38] Cfr. C. PAVONE, *Alcuni aspetti dei primi mesi di governo italiano a Roma e nel Lazio*, in «Archivio storico italiano», parte I, CXV (1957), 415, pp. 299-346; parte II, CXVI (1958), 419, pp. 346-380; ID., *Le prime elezioni a Roma e nel Lazio dopo il XX settembre*, in «Archivio della Società romana di storia patria », LXXXVI (1963), s. III, 16-17, pp. 321-442; ID., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964. Il carattere fortemente innovativo degli studi di Pavone sul processo di unificazione amministrativa è testimoniato, paradossalmente, dall'accoglienza tutt'altro che entusiastica ad essi riservata dall'alta burocrazia del Ministero dell'interno: cfr. in proposito, i giudizi espressi dal direttore generale dell'amministrazione archivistica, rievocati da Pavone in *Di archivi e di altre storie* ... cit., p. 426.

Pavone per i governi provvisori tuttavia non si coglierebbero tutte le implicazioni se non lo si riconducesse a problematiche storiografiche più ampie, quali quelle del rapporto fra continuità e rottura nella storia delle istituzioni, sulle quali come è noto Pavone ha lavorato, riflettuto e scritto molto nel corso degli anni, affrontandole da vari punti di vista (compreso quello dei riflessi sugli archivi), e che ha soprattutto indagato in momenti di svolta della nostra storia nazionale, come quelli del passaggio dal Fascismo alla Repubblica. D'altronde, arricchendo ulteriormente il contesto con riferimenti più squisitamente biografici, non si può non intravedere nelle ricerche sul tema delle transizioni istituzionali e del rapporto continuità/rottura negli apparati statuali l'eco di quella tensione fra aspirazioni al cambiamento e stabilizzazione moderata, vissuta da un'intera generazione di protagonisti della Resistenza, e dallo stesso Pavone in prima persona, negli anni immediatamente successivi alla Liberazione. Siamo insomma ancora di fronte a quella proficua circolarità fra esperienze di vita, mestiere d'archivista, ricerca storiografica e più ampie riflessioni teoriche, che si conferma come uno dei tratti salienti e fecondi della personalità di Pavone e della sua produzione intellettuale.

Sul piano archivistico, l'importanza dei *Governi provvisori* risiedé, in primo luogo, nel fatto che con essi la collana delle pubblicazioni degli Archivi di Stato per la prima volta superava (o almeno lambiva) le colonne d'Ercole dell'Unità d'Italia. Inoltre, si trattava di un'opera a più mani su carte conservate in una pluralità di istituzioni archivistiche, grazie alla quale cominciò a penetrare, in un ambiente per molti versi refrattario, uno stile di lavoro più moderno e collaborativo e prese avvio una stagione di imprese editoriali collettive di grande respiro[39]. La sua realizzazione comportò la necessità di confrontarsi con criteri di ordinamento che, almeno «sulla carta», garantissero una certa uniformità di presentazione della documentazione e fece emergere una serie di problematiche, quali quella del rapporto fra rotture politico-istituzionali, vischiosità burocratiche e continuità archivistiche, che anticiparono riflessioni e dibattiti destinati ad assumere una più ampia portata teorica qualche anno più tardi nel corso dei lavori per la *Guida generale degli Archivi di Stato.*

Nello spirito con il quale Pavone affrontò il nuovo incarico di capo dell'Ufficio studi e pubblicazioni è possibile riconoscere molte delle idee e delle linee di azione, che abbiamo già visto caratterizzare la sua presenza nell'amministrazione degli Archivi di Stato, a cominciare dall'esigenza di dare alle iniziative di quest'ultima un alto profilo scientifico che rispondes-

---

[39] Per alcune riflessioni sulle implicazioni della dimensione del lavoro collettivo negli Archivi di Stato, cfr. I. Zanni Rosiello, *L'archivista ricercatore*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 3, pp. 475-490, in particolare pp. 476-477.

se alle attese della ricerca storica e degli utenti in generale. Da questo punto di vista, le pubblicazioni svolgevano un ruolo di primo piano, perché, come rilevava lo stesso Pavone in una relazione del 1965, «costitui[vano] la più palese ed esposta attività fra quelle che pongono l'amministrazione degli Archivi di Stato a contatto con il mondo della cultura»[40]. Esse, d'altronde, favorendo la circolazione di guide, inventari e altri strumenti di ricerca, non rappresentavano altro che la punta di diamante del più generale impegno che l'amministrazione doveva svolgere affinché non rimanessero lettera morta le disposizioni della nuova legge archivistica in ordine alla miglior tutela della documentazione e alla sua libera consultabilità e non fosse smentito quell'indirizzo di maggiore apertura nei confronti delle esigenze degli studiosi che essa aveva voluto rappresentare.

Una linea editoriale in grado di soddisfare le aspettative del mondo della ricerca richiedeva, in primo luogo, una chiara consapevolezza di come la trasformazione degli interessi storiografici si riflettesse sulle domande poste dagli storici agli archivi e implicasse la valorizzazione di fonti fino ad allora poco considerate oppure la lettura in modo nuovo di fondi e serie già da tempo battuti. In una breve, ma significativa nota su una inchiesta relativa alle pubblicazioni archivistiche francesi, Pavone dichiarava il proprio disaccordo con le opinioni dei colleghi d'oltralpe «per l'ostracismo (...) dato al criterio "de l'utilisateur ou des besoins des chercheurs" (...) perché "trop changeant, sujet aux modes aux engouements"».

> «A noi pare invece – concludeva – che questo sia in ultima analisi l'unico criterio scientificamente valido; e porlo in quarantena (...) significherebbe isolare pericolosamente gli archivi, già troppo inclini alla fossilizzazione, dal mobile dispiegarsi della vita culturale»[41].

Cosa poi dovesse comportare il confronto con gli interessi storiografici correnti, lo stesso Pavone ebbe occasione di mostrare mirabilmente nell'intervento al congresso dell'Associazione nazionale archivistica italiana tenuto ad Este nell'ottobre del 1966, nel quale ricostruì l'affermarsi, negli anni del dopoguerra, di «una nuova coscienza critica del problema delle fonti» e di quel «fenomeno totalmente nuovo» costituito dal crescente ricorso alle fonti archivistiche da parte degli studiosi dell'Italia postunitaria. Dando prova di una accuratissima conoscenza della multiforme e variegata pro-

---

[40] Cfr. l'«Appunto per il Capo della Divisione affari generali» sulla «Situazione ed esigenze dell'Ufficio studi e pubblicazioni», a firma «Il capo dell'Ufficio studi e pubblicazioni», Roma, 30 settembre 1965, in *Archivio dell'Ufficio studi e pubblicazioni*, *Carte Claudio Pavone*, citato.

[41] C. PAVONE, *I problemi delle pubblicazioni archivistiche in una inchiesta francese*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 2, p. 564.

duzione storiografica di quegli anni, Pavone indicava, con perfetta cognizione di causa, i fondi e le serie archivistiche, da cui la nuova storiografia aveva tratto alimento e le opzioni metodologiche che la scelta di determinate fonti aveva comportato[42]. D'altronde, nei confronti dell'evoluzione delle tendenze storiografiche e delle sue possibili ripercussioni in ambito archivistico, Pavone mantenne un interesse costante che, anzi, in qualche modo istituzionalizzò, dando ampio spazio, nella «Rassegna degli Archivi di Stato», alle recensioni e alle segnalazioni bibliografiche, grazie alle quali veniva proposto ai lettori della rivista – e quindi in primo luogo agli archivisti – un continuo aggiornamento sullo stato degli studi e sugli indirizzi della ricerca negli archivi.

Ma proporsi di conservare, e possibilmente incrementare, il livello scientifico delle pubblicazioni degli Archivi di Stato significava anche operare affinché l'amministrazione archivistica potesse contare su una struttura editoriale efficiente e qualificata. Molti erano i passi da compiere in questa direzione, come le relazioni e gli appunti indirizzati da Pavone al direttore generale degli archivi e al Comitato per le pubblicazioni del Consiglio superiore per gli archivi puntualmente segnalavano. Si andava dalla necessità di organizzare il lavoro della Divisione e utilizzare al meglio le sue scarse forze, alla costituzione di una biblioteca di lavoro, dalla gestione degli scambi delle pubblicazioni alla revisione della struttura delle collane, dai rapporti con il Comitato per le pubblicazioni all'elaborazione di un piano editoriale «di ampio respiro e a lunga scadenza» che conferisse all'attività del settore «maggiore omogeneità e chiarezza di obiettivi, rigore scientifico nella loro attuazione, coordinamento tra le varie iniziative da inquadrare in una visione programmatica generale»[43]. L'impegno allora profuso da Pavone permise di affrontare molte delle difficoltà incontrate e di porre in essere gli strumenti operativi necessari a rendere più efficiente il lavoro della Divisione. Furono, ad esempio, elaborate e diffuse le indispensabili norme editoriali che dovevano servire «di guida ai compilatori, allo scopo di dare alle pubblicazioni quella organicità e uniformità anche esteriore che [fino ad allora aveva] lasciato alquanto a desiderare»[44]; furono fissate alcune pro-

---

[42] C. PAVONE, *La storiografia sull'Italia postunitaria e gli archivi nel secondo dopoguerra*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVII (1967), 2-3, pp. 355-407, ora in questo volume, pp. 249-297.

[43] Cfr. *L'attività degli Archivi di Stato nel 1965. Relazione del direttore generale*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVII (1967), 1, p. 54. Per un panorama generale della situazione dell'Ufficio studi e pubblicazioni cfr. «Appunto per il Capo della Divisione affari generali», citato.

[44] Cfr. la «Relazione sull'attività della Direzione Generale degli Archivi di Stato nell'anno 1970», allegata al verbale della seduta del Consiglio superiore degli archivi del 31 marzo 1971, accessibile all'URL <http://www.db.archivi.beniculturali.it/SEARCH/BASIS/

cedure di lavoro più definite e con più chiare ripartizioni dei compiti e delle responsabilità fra la Divisione, il Comitato per le pubblicazioni e la redazione della «Rassegna»; fu ridiscussa l'organizzazione delle collane e dato avvio alla nuova collana di «Fonti e sussidi»; fu potenziata la «Rassegna degli Archivi di Stato» per farne «uno strumento sempre più adeguato alle necessità degli studi, allargandone (...) la tematica a tutto quanto riguard[asse] anche l'utilizzazione che degli archivi fa la storiografia»[45]. Quest'opera di organizzazione e pianificazione dell'attività dell'Ufficio studi poté conseguire importanti risultati anche perché Pavone ebbe al proprio fianco collaboratori di grande qualità, primo fra tutti Piero D'Angiolini, al quale lo legavano un'antica consuetudine e una profonda intesa intellettuale, che costituirono il fondamento che permise di intraprendere progetti di ampio respiro come la *Guida generale degli Archivi di Stato*[46].

5. La *Guida generale* fu, come è ben noto, l'iniziativa di gran lunga più significativa concepita per impulso di Pavone dalla Divisione studi e pubblicazioni ed è l'aspetto della sua carriera archivistica probabilmente meglio conosciuto anche al di fuori dell'ambiente degli archivi. L'esperienza della *Guida* è stata nel corso degli anni fatta oggetto di numerose riflessioni, di dibattiti e di analisi, che ne hanno riconosciuto i grandi meriti, senza tuttavia nascondere alcuni aspetti critici. Ciò ci esime dal riproporne qui puntualmente le vicende e i caratteri[47]. È utile tuttavia ricordare alcune tappe della sua lunga gestazione e della sua realizzazione.

L'incunabolo del progetto può essere rintracciato addirittura nella proposta di guida del Centrale di Stato stesa da Pavone al termine della rico-

---

consarc/web/allegato/DDW?W%3DCHIAVESEC%3D%271971263a%27%26M%3D1%26K%3D19712631%26R%3DY%26U%3D1>. La circolare 39/1966 del Ministero dell'interno, Direzione generale degli Archivi di Stato, Ufficio studi e pubblicazioni, *Norme per la pubblicazione degli inventari* è pubblicata in P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1983, pp. 231-239.

[45] Cfr. «Appunto per il Capo della Divisione Affari Generali», citato. Cfr. anche L. DE COURTEN, *La «Rassegna degli Archivi di Stato»*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XLIX (1989), 3, pp. 586-591 e *Cinquant'anni di attività editoriale. Le pubblicazioni dell'Amministrazione archivistica (1951-2000)*, catalogo a cura di A. DENTONI-LITTA – E. LUME – M.T. PIANO MORTARI – M. TOSTI-CROCE, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2003.

[46] Sui rapporti fra D'Angiolini e Pavone cfr. C. PAVONE, *Introduzione*, in P. D'ANGIOLINI, *Scritti archivistici e storici*, a cura di E. ALTIERI MAGLIOZZI, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002, pp. XVII-XXXII (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 75).

[47] Per un recente bilancio di queste discussioni cfr. gli atti della *Giornata di studio: «La Guida generale degli Archivi di Stato italiani e la ricerca storica» (Roma, Archivio centrale dello Stato, 25 gennaio 1996)*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LVI (1996), 2, pp. 311-425.

gnizione generale dei fondi di quell'Archivio nei primi anni Cinquanta – cioè della cosiddetta «campagna degli schedoni» ricordata più sopra. È in quella occasione che venne presentata per la prima volta l'idea di una guida, non come specchio di una perfetta condizione di ordinamento ed inventariazione dei fondi, ma come «realistico bilancio» di uno stato di fatto, anche insoddisfacente, e «come strumento per superare tale situazione», in sostanza come attivo processo di conoscenza della realtà archivistica, utile agli utenti come agli archivisti[48]. Ed è lì che furono individuate le finalità di alcuni strumenti di lavoro che sarebbero stati adottati nel corso della realizzazione della *Guida*, come appunto gli «schedoni» dei fondi.

Un'idea che è circolata, e circola ancora oggi più o meno sotto traccia, fra gli archivisti italiani è che la *Guida* sia stata un progetto, si direbbe oggi, fortemente centralista. Decisa e impostata nelle stanze ministeriali, poco avrebbe tenuto conto della complessa e multiforme realtà archivistica locale e come iniziativa verticistica sarebbe stata spesso vissuta dalla periferia. È un'atmosfera che gli stessi protagonisti dell'impresa hanno a tratti sentito intorno a sé.

> «Sembrava, in qualche momento è sembrato, – ha detto Pavone – che un gruppetto di persone un po' fissate che sedevano nell'odiata Roma (...) volessero imporre al grande e complesso mondo degli archivi una loro visione troppo pedagogica e presuntuosa, troppo autoritaria»[49].

Eppure una sensazione del genere non rende affatto giustizia né della consapevolezza, ben presente nei promotori della *Guida*, di come un'impresa così vasta e complessa dovesse necessariamente contare sul pieno consenso di chi doveva realizzarla, né dello spirito profondamente antiburocratico e anzi, verrebbe da dire, squisitamente democratico, con il quale Pavone ha sempre impostato i rapporti fra il proprio ufficio e i colleghi che operavano negli Archivi di Stato. E, soprattutto, è un'accusa che, almeno per la lunga fase di impostazione del lavoro, trova piena smentita nella

---

[48] Un appunto anonimo e senza data, ma certamente riferibile a Claudio Pavone e risalente a metà degli anni Cinquanta (in *Archivio dell'Ufficio studi e pubblicazioni*, *Carte Claudio Pavone*, cit.) affermava: «Sembra che oggi una Guida dell'AC possa essere compilata solo concependola come un realistico bilancio di un insoddisfacente (per le ragioni che dovrebbero essere chiaramente esposte) stato di fatto, e insieme come strumento per superare tale situazione». Concetto analogo era espresso nell'*Introduzione* alla *Guida generale*, dove fra le sue finalità si indicava quella «di denuncia delle condizioni tutt'altro che soddisfacenti, in cui versano gli Archivi [di Stato], e di strumento per la auspicabile programmazione dei futuri lavori d'archivio»: P. D'ANGIOLINI – C. PAVONE, *Introduzione*, in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida Generale* ... cit., I, p. 1.

[49] C. PAVONE, *La Guida generale: origini, natura, realizzazione*, in *Giornata di studio: «La Guida generale degli Archivi di Stato italiani e la ricerca storica»* ... cit., p. 325.

documentazione dell'archivio della Divisione studi e pubblicazioni.

Il progetto della *Guida* cominciò a prender forma nel 1965, quando se ne cominciò parlare in sede di Consiglio superiore degli archivi e il Comitato per le pubblicazioni, nella propria seduta del 12 aprile, ne approvò i criteri di massima[50]. A partire dall'anno successivo la discussione investì direttamente la «periferia». In riunioni svoltesi a Napoli e Brescia, l'Ufficio studi illustrò un «primitivo schema di lavoro», che, assunte le vesti di una più formale «Proposta di una Guida generale degli Archivi di Stato italiani», fu inviato a tutti gli Archivi, che risposero con osservazioni e proposte puntuali e motivate, confluite in documenti talvolta assai articolati e ricchi di idee. Delle opinioni espresse – spesso fra loro discordanti e difficilmente conciliabili – l'Ufficio studi dette conto in un'ampia relazione, nella quale, grazie ad un notevole sforzo di sintesi e di coordinamento, venivano tracciati i primi, concreti criteri di pubblicazione[51]. Un nuovo giro di consultazioni investì a questo punto gli istituti periferici, chiamati a discutere la «Proposta» in riunioni regionali ed interregionali. Infine, nel novembre 1969, furono inviate agli Archivi di Stato corpose istruzioni, redatte, spiegava la circolare di accompagnamento, «obbedendo a due esigenze principali: assicurare alla *Guida generale* la necessaria unità d'impostazione e l'indispensabile rigore; permettere l'adeguamento delle istruzioni stesse alla grande varietà di situazioni che presentano gli Archivi di Stato»[52]

Il passaggio alla fase di attuazione pratica dell'impresa rivelò subito come le «difficoltà [fossero] superiori a quelle previste»[53]. Esso mostrò quanto piena di elementi contraddittori e di ambiguità fosse la fase che il mondo degli archivi stava allora attraversando, in bilico fra attaccamento alla tradizione e spinte al rinnovamento. Mancava un'abitudine diffusa al lavoro collettivo; vi era la tendenza a interpretare la realizzazione di progetti culturali come quello della *Guida* alla stregua di «adempiment[i] burocratic[i] di dubbia utilità»; prevaleva, soprattutto negli Istituti maggiori, la difesa di un particolarismo archivistico che aveva le proprie radici nei caratteri della nostra storia nazionale e che rischiava talvolta di trasformarsi in un «atteg-

---

[50] Cfr. «Appunto per il Capo della Divisione affari generali», citato.

[51] Cfr. Direzione generale degli Archivi di Stato, Ufficio studi e pubblicazioni, «Relazione sulle osservazioni fatte dagli Archivi di Stato circa i criteri per la pubblicazione della "Guida generale degli Archivi di Stato"», Roma, 31 gennaio 1967, in *Archivio dell'Ufficio studi e pubblicazioni, Carte Claudio Pavone*, citato.

[52] Ministero dell'Interno, Direzione generale degli Archivi di Stato, Ufficio studi e pubblicazioni, Circolare n. 61/69: «Istruzioni per la compilazione della Guida generale degli Archivi di Stato italiani», Roma, 24 novembre 1969, *Archivio dell'Ufficio studi e pubblicazioni, Carte Claudio Pavone*, citato.

[53] P. D'ANGIOLINI – C. PAVONE, *La Guida generale degli Archivi di Stato italiani: un'esperienza in corso*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 2, p. 304, ora in P. D'ANGIOLINI, *Scritti archivistici e storici* ... cit., p. 508.

giamento negativo, in una sorta di isolamento», e di aristocratica «estraniazione (...) verso molta parte della documentazione più moderna»[54]. C'erano anche le difficoltà oggettive, rappresentate dal cattivo stato di ordinamento, o sarebbe più opportuno dire, di pura e semplice conservazione materiale, di tanta parte del patrimonio documentario confluito negli Istituti, cui faceva riscontro una povertà di risorse umane e finanziarie, «che faceva nascere in qualcuno incertezze e scoramenti circa la possibilità di portare a termine l'impresa progettata». Erano, tutti questi, problemi che i promotori della *Guida*, si guardarono bene dal nascondere, dal sottovalutare, o dal proporre come alibi e, d'altronde, l'articolo di D'Angiolini e Pavone, cui ci siamo abbondantemente riferiti in queste pagine, lo dimostra ampiamente. Alle difficoltà essi cercarono anzi, nei limiti delle loro possibilità, di porre un qualche rimedio:

«Si è cercato innanzi tutto – scrivevano a tre anni dall'avvio dei lavori – di stabilire un modo non burocratico di cooperazione tra la redazione centrale e i collaboratori sparsi nei vari Archivi. Si sono organizzate ulteriori riunioni collegiali (...) si sono promossi incontri e sollecitati scambi di informazioni e di studi su comuni fondi e istituti; si sono disposte (...) missioni straordinarie di personale dagli Archivi più dotati, o più avanti nel lavoro, agli Archivi più negletti»[55].

La realizzazione della *Guida generale* è stata un lavoro di lunga lena: il primo volume è uscito nel 1981; l'ultimo nel 1994. Nel frattempo il mondo degli archivi si è venuto trasformando sensibilmente. Ma anche la storiografia, gli utenti degli Archivi, la società e la cultura nel suo complesso, per non dire delle tecnologie a disposizione degli archivisti, hanno subito radicali modificazioni. Solo la profonda convinzione del valore del progetto scientifico e culturale che la *Guida* incarnava associata a un'etica della responsabilità consapevolmente vissuta poteva far sì che, in un tale contesto, essa andasse in porto davvero e non si arenasse, come purtroppo è molto spesso avvenuto per le iniziative dell'amministrazione archivistica. Una delle chiavi del successo, ha notato di recente Antonio Dentoni Litta, «è stato senza dubbio il fatto che (...) i due ideatori e direttori, Claudio Pavone e Piero D'Angiolini, (...) hanno sempre mantenuto il loro ruolo di direttori e coordinatori dell'opera; e anche dopo la fine della loro carriera nell'Amministrazione archivistica hanno continuato (...) a seguire i lavori con immu-

[54] *Ibid.*, pp. 508-509.

[55] *Ibid.*, p. 509. Per un limpido esempio dei proficui rapporti intrecciati fra i promotori della *Guida* e gli archivisti operanti a livello locale e per la sottolineatura del ruolo di stimolo e di crescita culturale e professionale, che tali rapporti hanno costituito per questi ultimi, cfr. la testimonianza di E. ALTIERI MAGLIOZZI, *Prefazione*, in P. D'ANGIOLINI, *Scritti archivistici e storici* ... cit., pp. IX-XV.

tata passione»[56]. Una passione che non ha loro impedito di conservare anche il distacco critico necessario ad accogliere, via via che l'opera andava realizzandosi, le eventuali correzioni di rotta che apparissero indispensabili.

Ma le ragioni dell'importanza della *Guida generale* risiedono anche altrove. La sua realizzazione costrinse gli archivisti che in essa si impegnarono attivamente a confrontarsi con alcuni nodi essenziali del loro mestiere. Ad interrogarsi, ad esempio, sul rapporto fra mutamenti istituzionali di vertice, continuità amministrative e vischiosità archivistiche, la cui complessità emergeva chiaramente dalla scelta di presentare i fondi secondo una schema periodizzante. Oppure a riflettere sul problema della struttura dei fondi e della sua articolazione in livelli di descrizione – si direbbe oggi –, rispetto al quale la decisione «minimalista» assunta inizialmente di limitarsi a contemplarne solo due (fondo e serie), doveva dimostrarsi eccessivamente riduttiva tanto da essere rimessa in discussione[57]. Infine ad affrontare il dilemma di come conciliare, in una realtà archivistica fortemente stratificata e contrassegnata da complessi processi di tradizione documentaria come quella italiana, il rispetto, da un lato, della concreta fenomenologia dei fondi e, dall'altro, il richiamo alla centralità del contesto di produzione, quale chiave di accesso e interpretazione della documentazione conservata – dilemma che rinviava direttamente ad uno dei temi sempre «caldi» nelle discussioni degli archivisti, quello del rapporto fra fondi e soggetti produttore. Su tutti questi nodi problematici, e su molti altri ancora, il dibattito, scaturito dall'esigenza concreta di mettere a punto le linee di lavoro per la *Guida* e di calarle nella pratica, assunse rapidamente una fisionomia ben più ampia. Ne scaturirono approcci teorici di notevole portata innovativa, tanto che si può ben dire che, proprio allora, nel crogiolo di esperienze e riflessioni segnato dalla *Guida,* si chiudeva una stagione del pensiero archivistico italiano, quella dominata dall'egemonia dell'idealismo cencettiano, e se ne apriva un'altra, assai più suggestiva, problematica e, soprattutto, feconda, in grado di orientare proficuamente gli archivisti delle generazioni future di fronte alle sfide della contemporaneità, una stagione che ha visto come protagonisti archivisti del calibro di Filippo Valenti, Isabella Zanni Rosiello, Paola Carucci.

Poco incline – come egli stesso avrebbe riconosciuto – alle discussioni di teoria archivistica «pura», l'apporto di Pavone a questa nuova stagione si sarebbe limitato a pochi interventi, anzi sostanzialmente a un solo articolo di cinque pagine nel quale, attraverso l'argomentare serrato, ma chiaro e

---

[56] A. DENTONI-LITTA, *La conclusione dell'opera,* in *Giornata di studio: «La Guida generale degli Archivi di Stato italiani e la ricerca storica»* ... cit., p. 321.

[57] Come è noto i «livelli» descrittivi furono portati a cinque.

brillante che gli è tipico, si chiedeva se fosse poi tanto pacifico, come la lezione cencettiana dava per scontato, che l'archivio rispecchi l'istituto, per rispondere che, al di là di tante «"fumisterie" archivistiche», i rapporti fra fondo e soggetto produttore non possono che essere ricondotti ai concreti e storicamente determinati processi di sedimentazione della memoria documentaria, che ciascuna istituzione mette in essere per rispondere ai propri fini organizzativi[58]. La lettura di questo stringato, ma denso intervento sarebbe stata per molti giovani archivisti delle generazioni successive una vera e propria fulminante epifania.

6. L'ultima battaglia combattuta da Pavone come archivista di Stato fu quella per la confluenza degli Archivi nella nuova amministrazione dei beni culturali, di cui fra gli anni Sessanta e Settanta, si andava progettando la costituzione. Un impegno di lunga durata, anche questo, che Pavone svolse ricoprendo ruoli di primo piano. Fu dapprima esperto esterno della commissione parlamentare d'indagine sui beni culturali, presieduta dall'on. Francesco Franceschini, che operò dal 1964 al 1966; poi membro a pieno titolo delle due commissioni Papaldo che, fra il 1968 e il 1971, ebbero l'incarico di tradurre in schemi normativi i risultati della commissione Franceschini e di proporre le soluzioni organizzative più idonee. A questi incarichi, Pavone affiancò una partecipazione intensa al movimento che si sviluppò in quegli anni sui problemi della tutela dei beni culturali in Italia e che diede vita a incontri, convegni e manifestazioni pubbliche promossi da associazioni culturali e professionali, accademie, centri di ricerca e istituzioni locali, fra le quali spiccavano le neo costituite amministrazioni regionali. In quegli stessi anni Pavone militò attivamente sia nell'ANAI che nel sindacato autonomo dei dipendenti degli Archivi di Stato – costituito nel 1968 e molto impegnato anch'esso sul fronte della riforma dei beni culturali – facendosi sostenitore, in entrambe le organizzazioni, della stretta collaborazione con le altre associazioni professionali dei tecnici dei beni culturali[59]. Fra il 1968 e il 1970 fu anche membro del Consiglio superiore degli archivi, elettovi in rappresentanza degli archivisti.

Per Pavone, la confluenza degli Archivi nell'ambito dei beni culturali costituiva un passo ulteriore sulla strada del riconoscimento del loro carattere di istituti scientifici. Allo stesso tempo significava rompere il loro relativo isolamento, «perché – come rilevava intervenendo nel 1971 in un incontro svoltosi a Firenze – fra tutti i beni culturali gli archivi [erano] stati in effet-

---

[58] C. PAVONE, *Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 1, pp. 145-149; per la citazione, p. 147, ora in questo volume, p. 73.

[59] Il sindacato degli archivisti sarebbe poi confluito nella Uil nel 1971.

ti quelli tenuti più appartati e chiusi in una provincia molto specialistica»[60]. L'associazione ai beni archeologici, artistici, ambientali e librari contribuiva invece ad immetterli in un contesto più ampio e vitale, all'interno del quale ci sarebbero state maggiori possibilità di veder risolti gli annosi problemi, comuni agli archivi e agli altri settori dei beni culturali, di carenza di risorse umane e finanziarie e di scarsa valorizzazione delle professionalità scientifiche. L'esclusione dal processo di unificazione avrebbe invece rischiato di sancire la condizione di «cenerentola» degli archivi e avrebbe fatto loro perdere un'occasione importante[61].

Ovviamente, il successo di questa battaglia dipendeva non poco dai contenuti e dai caratteri che la costituenda amministrazione avrebbe assunto. Due furono in particolare i punti che Pavone tenne fermi nel corso degli anni. Il primo fu il sostegno ad una definizione di bene culturale che fosse sufficientemente ampia da potervi includere l'insieme dei settori da unificare, ma, allo stesso tempo, convenientemente circoscritta da delimitare chiaramente e coerentemente le finalità della nuova amministrazione. Il discrimine doveva essere costituito dalla natura materiale del bene culturale da tutelare. Scriveva Pavone, sottolineando l'importanza della definizione di bene culturale come «testimonianza materiale avente valore di civiltà» elaborata dalla commissione Franceschini:

> «i beni culturali da unificare, teoricamente e nella disciplina amministrativa, devono (...) essere tutti e soltanto beni materiali. Non vanno cioè prese in considerazione, in questo contesto, le attività produttrici di cultura ma i risultati che da quelle possono scaturire. Su un piano organizzativo, questo significa che un organismo unitario dei beni culturali non deve essere confuso con quei ministeri che si intitolano alla "cultura" *tout court*, agli "affari culturali", eccetera»[62].

L'altro punto fermo fu la rivendicazione del carattere «atipico» che doveva avere il nuovo organismo di tutela dei beni culturali, a prescindere dall'assetto organizzativo che esso avesse assunto (azienda autonoma, organismo del Ministero della pubblica istruzione, nuovo ministero).

---

[60] Cfr. il «Verbale dell'incontro tenutosi in Palazzo Riccardi il 15 aprile 1971. Distribuito in occasione del Convegno "Beni culturali ed enti locali" (...) organizzato dalle provincie di Firenze e Bologna, 20 novembre- 19 dicembre 1971», in *Archivio dell'Ufficio studi e pubblicazioni*, *Carte Claudio Pavone*, citato.

[61] Cfr. l'intervento di Claudio Pavone all'incontro della commissione Franceschini con gli archivisti e i bibliotecari, svoltosi il 15 novembre 1965, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, II, Roma, Casa editrice Colombo, 1967, p. 465.

[62] C. PAVONE, *Gli archivi nel lungo e contraddittorio cammino della riforma dei beni culturali*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV (1975), 1-2-3, pp. 144-145, ora in questo volume, pp. 153-169.

«L'attività svolta dagli istituti che "amministrano" i beni culturali – dichiarava Pavone in seno alla commissione Franceschini – non può (...) essere assimilata al campo classico "napoleonico", della pubblica amministrazione; essa va piuttosto ricollegata agli istituti che (...) si dedicano alla ricerca scientifica. (...) Gli amministratori del bene culturale debbono dunque – in un senso loro proprio – essere considerati ricercatori scientifici; l'amministrazione dei beni culturali deve avere una fisionomia normativa e istituzionalmente distinta nel gran campo della pubblica amministrazione»[63].

Il carattere atipico della nuova amministrazione doveva manifestarsi soprattutto nella larga autonomia delle strutture periferiche e nella centralità del ruolo che il personale tecnico-scientifico doveva avere al suo interno.

Come è noto il «lungo e contraddittorio cammino della riforma dei beni culturali» si sarebbe chiuso fra il 1974 e '75 con la istituzione del Ministero dei beni culturali, di cui anche gli Archivi, nonostante le resistenze contrarie, entrarono a far parte. Si trattò indubbiamente di un importante risultato, che vide il coronamento degli sforzi di chi si era a lungo battuto per il suo conseguimento. Ciò nonostante, con estrema lucidità, Pavone segnalò subito in vari interventi[64] i limiti e i possibili rischi che derivavano dal modo in cui la lunga battaglia si era conclusa. Gli Archivi lamentavano in particolare il mantenimento di alcune competenze sulla consultazione degli archivi contemporanei al Ministero dell'interno, che era stato il prezzo pagato per vincerne le opposizioni alla confluenza nel nuovo Ministero. Ma c'erano altri problemi di ordine più generale. Innanzitutto c'era il rischio che l'unificazione dei vari settori dei beni culturali restasse soltanto «un'unità di vertice», una unità che semplicemente giustapponesse «tronconi di amministrazioni, con la loro storia, le loro tradizioni», senza che ciò si traducesse in un «*modus operandi* diverso» che conducesse archivisti, bibliotecari, architetti, storici dell'arte, archeologi «ad un abbattimento di quelle barriere che sono ormai scientificamente, organizzativamente, metodologicamente assurde»[65].

Inoltre l'atipicità del Ministero appariva tutto sommato limitata. Era stata conservata la tradizionale struttura gerarchica, agli istituti periferici erano stati negati significativi spazi di autonomia e non era stato sufficientemente valorizzato il ruolo del personale tecnico-scientifico. Insomma non aveva trovato coronamento l'aspirazione, che era stata di molti, soprattutto fra gli archivisti, a fare della neonata amministrazione una struttura realmente nuo-

---

[63] Intervento di Claudio Pavone all'incontro della commissione Franceschini con gli archivisti e i bibliotecari, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia* ... cit., p. 458.

[64] In particolare in C. PAVONE, *Gli archivi nel lungo e contraddittorio cammino della riforma dei beni culturali* ... cit. e ID., *L'inserimento dell'amministrazione archivistica nel Ministero per i beni culturali*, in *La regione e gli archivi locali in Lombardia*, a cura di E. ROTELLI, Milano, Regione Lombardia, 1976, ora in questo volume. pp. 171-184.

[65] Cfr. in questo vol., pp. 172 e 173.

va, centrata su «un modello duttile, plastico, democratico, di istituto di base», aperto, fin nelle strutture di gestione, alla collaborazione con gli enti territoriali e con gli utenti[66], e, proprio per questo, in grado di evitare quei conflitti di competenza fra Stato, Regioni ed enti locali che già allora cominciavano ad intravedersi.

«Quale che sia la natura dei beni culturali amministrati o la funzione (...) svolta – ammoniva Pavone –, se si partisse dalla definizione di un istituto autogestito di base, anche il problema della dipendenza dall'ente Stato, dall'ente Regione, o dall'ente Comune, perderebbe il carattere di lotta di competenza un po' vecchio stile, perché si guarderebbe al nucleo, alla cellula fondamentale che deve far funzionare il settore e non si enfatizzerebbe oltre il lecito il problema del *dominus* e della sua coincidenza con il finanziatore»[67].

Nei decenni che sono trascorsi da allora i limiti e i problemi segnalati da Pavone non sono stati certo superati, anzi si sono probabilmente aggravati e le sue considerazioni conservano ancora una stupefacente attualità.

7. Nell'aprile del 1975 Claudio Pavone ha lasciato l'amministrazione archivistica. Nei 25 anni che erano trascorsi dal suo ingresso all'Archivio di Stato di Roma, il volto degli Archivi italiani è mutato profondamente. Come si è cercato di mostrare in queste pagine, il contributo che egli ha dato a questa trasformazione non è stato affatto secondario.

Da allora Pavone non ha mai mancato di guardare al mondo degli archivi con vivace curiosità, partecipando con consapevolezza ai suoi problemi e alle battaglie che essi sono periodicamente costretti a condurre per difendere il proprio ruolo culturale o, semplicemente, per sopravvivere[68]. Ma egli ha continuato anche, ormai più da storico che da archivista, a farsi affascinare dalla magica capacità che gli archivi possiedono di restituire un passato sempre nuovo e diverso. Soprattutto ha continuato a stupirci per la sua straordinaria maestria nel raccontarlo.

---

[66] Nelle proposte elaborate all'interno della seconda commissione Papaldo si prevedeva la presenza di rappresentanti degli utenti all'interno dei consigli d'Istituto, nonché quella di delegati delle Regioni e degli enti locali nei consigli dei beni culturali costituiti a livello regionale. Il sindacato degli archivisti, per parte sua, aveva formulato proposte per dare ai consigli d'Istituto gran parte delle responsabilità nella gestione degli Archivi di Stato e per trasformare la figura del direttore in una carica da ricoprire a rotazione fra i vari funzionari.

[67] C. PAVONE, *L'inserimento dell'amministrazione archivistica* ... cit., pp. 177-178 in questo volume.

[68] Cfr. l'intervento a proposito dei tagli ai capitoli per le spese ordinarie nel bilancio 2003 dell'amministrazione archivistica italiana: C. PAVONE, *La carte del nostro passato*, in «la Repubblica», 10 aprile 2003, p. 45.

BIBLIOGRAFIA DEGLI SCRITTI DI CLAUDIO PAVONE

Si è più volte detto che nessuna bibliografia è completa. Questa certamente non lo è. Le lacune, imprecisioni e imperfezioni che essa presenta sono da attribuire senz'altro a chi l'ha redatta. Ma compilarla non è stato semplice, sia perché prolungata e intensa è stata l'attività di Claudio Pavone, sia perché questi non ha mai tenuto nota di quanto andava pubblicando (e ciò, per chi conosce la scrupolosa meticolosità dell'«archivista» Claudio Pavone nel conservare schede e appunti di ogni genere, oltre che le lettere ricevute, sembra quasi incredibile). Così, pur non avendo preteso l'esaustività e pur consapevole dei tanti limiti che essa ha, mi sembra di avere fatto una ricostruzione comunque utile; consente infatti di seguire, in scansione cronologica, quanto Claudio Pavone ha affidato alla stampa – non sono stati inseriti invece interviste e interventi a trasmissioni radiofoniche e televisive – e di individuare quanti e quali interessi hanno caratterizzato la sua vita di studioso.

All'interno dei singoli anni le indicazioni seguono grosso modo il seguente ordine: monografie, saggi-articoli, edizione di documenti, relazioni e interventi a convegni e tavole rotonde, prefazioni e introduzioni a opere di singoli o collettanee, articoli di giornale, recensioni, interviste.

Questa bibliografia – che si arresta al 2003 – sarebbe stata ancora più incompleta e imperfetta se Anna Rossi Doria e lo stesso Claudio Pavone non mi avessero di tanto in tanto segnalato scritti che avevo trascurato di inserire e se Nella Binchi non avesse, ricorrendo a cataloghi *on line*, eliminato incertezze e imprecisioni.

I. Z. R.

1940

1. *Valore della pagina del soldato*, in «Giovinezza – Foglio d'ordine della Federazione Aretina dei Fasci di Combattimento», 5 nov. 1940, poi in 2000/3.

1945

1. *Castelfranco Emilia* [*Forte Urbano*], in «Il partigiano», 21 ago. 1945.
2. *I tecnici e la politica*, in «La Verità», I (1945), 2, 24 dic. 1945, p. 4.

1946

1. *Ceti medi*, in «La Verità», II (1946), 3, 14 gen. 1946, p. 1.
2. *Lo scioglimento della Sinistra cristiana*, in «La Verità», II (1946), 3, 14 gen. 1946, p. 2.
3. *Teatro del popolo*, in «La Verità», II (1946), 3, 14 gen. 1946, p. 3.
4. *Carri bestiame*, in «La Verità», II (1946), 3, 14 gen. 1946, p. 4.
5. *Il giuramento*, in «La Verità», II (1946), 4, 28 gen. 1946, p. 2.

6. *Il buon padrone*, in «La Verità». II (1946), 4, 28 gen. 1946, p. 4.
7. *Separatisti e banditi*, in «La Verità». II (1946), 4, 28 gen. 1946, p. 4.
8. *Le classi*, in «La Verità». II (1946), 5, 11 feb. 1946, pp. 1-2.
9. *Libertà di stampa*, in «La Verità». II (1946), 5, 11 feb. 1946, p. 22.
10. *La classe conservatrice*, in «La Verità». II (1946), 6, 25 feb. 1946, pp. 1-2.
11. *Fascismo monarchico*, in «La Verità». II (1946), 6, 25 feb. 1946, p. 3.
12. *Stato confessionale e minoranze religiose*, in «La Verità», II (1946), 7, 12 mar. 1946, p. 2.
13. *Distruzione e ricostruzione*, in «La Verità». II (1946), 7, 12 mar. 1946, p. 4.
14. *Le grotte del Quadraro*, in «La Verità». II (1946), 7, 12 mar. 1946, p. 4.
15. *Concordato e privilegi*, in «La Verità» II (1946), 8, 25 mar. 1946, p. 1.
16. *Democrazia monarchica*, in»La Verità». II (1946), 8, 25 mar. 1946, p. 2.
17. *Osservazioni sull'eredità*, in «La Verità». II (1946), 8, 25 mar. 1946, p. 2.
18. *Una morte e una nascita*, in «La Verità» II (1946), 8, 25 mar. 1946, p. 4.
19. *Veglioni di beneficenza*, in «La Verità». II (1946), 8, 25 mar. 1946, p. 4.
20. *La confessione*, in «La Verità». II (1946), 9, 8 apr. 1946, p. 2.
21. *Notarelle scolastiche*, in «La Verità». II (1946), 9, 8 apr. 1946, p. 4.
22. *Ancora i ceti medi*, in «La Verità». II (1946), 11, 13 mag. 1946, p. 1.
23. *Giornali nuovi*, in «La Verità» II (1946), 11, 13 mag. 1946, p. 1.
24. *Storia della comune – Significato della Comune*, in «La Verità». II (1946), 11, 13 mag. 1946, pp. 3-4.
25. *Modi di dire*, in «La Verità» II (1946), 11, 13 mag. 1946, p. 4.
26. *Intelligenza, Repubblica e Democrazia cristiana*, in «La Verità». II (1946), 11, 13 mag. 1946, p. 4.
27. *Il problema religioso e i cattolici*, in «La Verità». II (1946), 12, 27 mag. 1946, pp. 1-2.
28. *L' indipendenza della magistratura*, in «La Verità». II (1946), 12, 27 mag. 1946, p. 4.
29. *Nord e Sud*, in «La Verità». II (1946), 13, 24 giu. 1946, p. 1.
30. *Conformismo e discussioni*, in «La Verità». II (1946), 13, 24 giu. 1946, p. 1.
31. *Dobbiamo credere ai miracoli?*, in «La Verità». II (1946), 13, 24 giu. 1946, p. 2.
32. *Gian Paolo Marat*, in «La Verità». II (1946), 16, 26 ago. 1946, p. 4.
33. *Moralisti equivoci*, in «La Verità» II, 17 (1946), 9 set. 1946, p. 1.
34. Recensione a: W. GIUSTI, *Due secoli di pensiero politico russo: le correnti progressiste*, Firenze, Sansoni, 1943, in «La Verità» II (1946), 6, 25 feb. 1946, p. 3.

35. Recensione a: A. HERZEN, *Dall'altra sponda*, Milano, Muggiani, 1945, in «La Verità», II (1946), 7, 12 mar. 1946, p. 3.

1947

1. *Genesi del qualunquismo universitario*, in «Quindicinale di vita e politica universitaria», 1947, 4, p. 8.

1948

1. *Terza forza e terza via*, in «La Cittadella», III (1948), 5-6, p. 4, poi in «*La Cittadella*»: *politica e cultura 1946-1948*, a cura di S. PARIGI (rist. anast., s.l., s.e., [1999]), p. 248.

1949

1. *Violenza e non violenza*, in «Foglio di discussione», I (1949), 5 lug. 1949, poi in «*Discussioni*» *1949-1953*, edizione integrale, con una premessa di R. SOLMI, Macerata, Quodlibet, 1999, pp. 38-48.
2. *Storicità delle scienze*, in «Foglio di discussione», I (1949), 6 set. 1949, poi *ibid.*, pp. 44-45.
3. *Chiarezza e oscurità negli scritti filosofici*, in «Foglio di discussione», I (1949), 6 set. 1949, poi *ibid.*, pp. 45-46.
4. *Riflessione sulla bomba atomica*, in «Foglio di discussione», I (1949), 7 ott. 1949, poi *ibid.*, pp. 51-54 e in «Parolechiave», 1999, 20-21, pp. 374-377.

1950

1. *Nota polemica sul problema della bomba atomica*, in «Foglio di discussione», II (1950), 1, poi in «*Discussioni*» *1949-1953*, edizione integrale, con una premessa di R. SOLMI, Macerata, Quodlibet, 1999, pp. 79-80 e in «Parolechiave», 1999, 20-21, pp. 381-382.

1951

1. *L'archivio di una poco nota magistratura pontificia: la «Congregazione di revisione dei conti consuntivi arretrati anteriori al 1848»*, in «Notizie degli Archivi di Stato», XI (1951), 2-3, pp. 87-90.
2. *Il federalismo europeo* [bibliografia], in «Libri e riviste», II (1951), 12, 13, 14, pp. 59, 89-90, 123.
3. *Sei voti a Rosario Assunto*, in «Nuovo Corriere», 25 gen. 1951.
4. *Un Libro Capitini* [A. CAPITINI, *Nuova socialità e riforma religiosa*, Torino, Einaudi, 1950], in «Nuovo Corriere», 10 feb. 1951.
5. *Storicismo zoppo*, in «Nuovo Corriere», 11 mar. 1951.
6. Recensione a: V. FRANCHINI, *Gli indirizzi e la realtà del Settecento economico romano*, Milano, Giuffrè, 1950, in «Società», VII (1951), 1, pp. 183-184.

7. Recensione a: VOLTAIRE, *Il secolo di Luigi XIV*, Torino, Einaudi, 1951, in «Società», VII (1951), 3, pp. 531-538.
8. Recensione a: D.A. CARBONE, *Il problema del sovraumano*, Palmi, Libreria editrice G. Barone, 1950, in «Società», VII (1951), 3, p. 571.

1952

1. VOLTAIRE, *Zadig o Il destino: storia orientale*, a cura di C. PAVONE, Milano, Universale economica, 1952.
2. Recensione a: F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, Bologna, C. Zuffi Editore, 1951, in «Rassegna di filosofia», I (1952), pp. 67-70.

1953

1. *Carteggi dei CLN depositati presso gli Archivi di Stato: archivio del CLN provinciale di Teramo presso la Sezione di Archivio di Stato di Teramo*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1953, 27, pp. 60-61 [non firmato, ma di C. Pavone].
2. Recensione a: J. JAURÈS, *Storia socialista della rivoluzione francese*, a cura di G. MANACORDA, Milano, Cooperativa del libro popolare, 1953, in «Società», IX (1953), 3, p. 454.
3. Recensione a: G. LA FERLA, *Renan politico*, Torino, De Silva, 1953, in «Società», IX (1953), 3, pp. 454-455.
4. Recensione a: *Orientamenti per la storia d'Italia nel Risorgimento*, Bari, Amici della cultura, 1952, in «Società», IX, (1953), 3, p. 455.

1954

1. *Storiografia subalterna?*, in «Il Contemporaneo», I (1954), 23, p. 4.
2. Recensione a: G.H. SABINE, *Storia delle dottrine politiche*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, in «Movimento operaio», VI (1954), 1, pp. 149-153.
3. Recensione a: E. MORELLI, *La politica estera di Tommaso Bernetti, segretario di Stato di Gregorio XVI*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1953, in «Società», X (1954), 4, pp. 712-713

1955

1. *I gruppi combattenti Italia: un fallito tentativo di costituire un corpo di volontari nell'Italia meridionale (settembre-ottobre 1943)*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1955, 34-35, pp. 80-119.
2. *Documenti della Resistenza romana*, in «Roma moderna», I (1955), 1, pp. 3-9.
3. *Il congresso di scienze storiche*, in «Mondo operaio», VIII (1955), 18, pp. 25-26.
4. *Il bel tempo che fu*, in «Mondo operaio», VIII (1955), 18, p. 29.
5. Recensione a: A. MARIO, *La camicia rossa*, a cura di C. SPELLANZON, Milano, Universale economica, 1954, in «Il Contemporaneo», II (1955), 2, p. 11.

6. Recensione a: M. SALVADORI, *Storia della Resistenza italiana*, Venezia, Neri Pozza, 1955, in «Società», XI (1955), 5, p. 937.
7. Intervista a C. Pavone, in «Il Messaggero», 7 dic. 1955.

1956

1. *Le bande insurrezionali della primavera del 1870*, in «Movimento operaio», VIII (1956), 1-3, pp. 42-107.
2. *Qual è il peso del marxismo nella storiografia contemporanea italiana?*, in «Il Punto», I (1956), 18, p. 17.
3. *Il marxismo nella storiografia italiana. L'idealismo si rinnova*, in «Il Punto», I (1956), 19, p. 16.
4. Recensione a: F. GUIZOT, *Storia della civiltà in Europa*, Torino, Einaudi, 1956, in «Società», XII (1956), 5, pp. 939-944.
5. Recensione a: A. CARACCIOLO, *Roma capitale dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Roma, Edizioni Rinascita, 1956, in «Società», XII (1956), 5, pp. 939-944.

1957

1. *Alcuni aspetti dei primi mesi di governo italiano a Roma e nel Lazio*, I, in «Archivio storico italiano», CXV (1957), 415, pp. 299-346.
2. *Il X Convegno storico toscano*, in «Archivio storico italiano», CXV (1957), 414, pp. 244-246.
3. *Una antologia storica* [A. SAITTA, *Antologia della critica storica*, I, Bari, Laterza, 1957], in «La voce della scuola democratica», IV (1957), p. 24.

1958

1. *Alcuni aspetti dei primi mesi di governo italiano a Roma e nel Lazio*, II, in «Archivio storico italiano», CXVI (1958), 419, pp. 346-380.
2. *Fonti archivistiche per la storia del Lazio e di Roma dopo l'Unità*, in «Archivio della Società romana di storia patria», LXXXI (1958), s. III, XII, fasc. V, pp. 3-40.
3. *«Guerra di religione»*, in «Passato e Presente», 1958, 3, pp. 336-342.
4. Intervento al VII congresso dell'Associazione archivistica italiana, svoltosi a Perugia dal 3 al 6 ottobre 1957, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XVIII (1958), 1, pp. 71-73.
5. Recensione a R. BAUER, *Alla ricerca della libertà*, Firenze, Parenti, 1957, in «Passato e Presente», 1958, 4, p. 544.
6. Recensione a:. A. GAVAGNIN, *Vent'anni di Resistenza al fascismo (Ricordi e testimonianze)*, Torino, Einaudi, 1957, in «Passato e Presente», 1958, 4, p. 545.
7. Recensione a: R. CARLI BALLOLA, *Storia della Resistenza*, Milano-Roma, Ediz. Avanti!, 1957, in «Passato e Presente «, 1958, 4, pp. 545-546.

8. Recensione a: A. SAITTA, *Antologia della critica storica*, Bari, Laterza, 1957-1958, voll. 2, in «Bibliothèque d'humanisme et Renaissance», XX (1958), pp. 450-453.

1959

1. *Le idee della Resistenza. Antifascisti e fascisti di fronte alla tradizione del Risorgimento*, in «Passato e Presente», 1959, 7, pp 850-918; poi, parzialmente, in L. MASELLA, *Passato e presente nel dibattito storiografico. Studi marxisti e mutamenti della società italiana 1955-1970. Antologia critica*, Bari, De Donato, 1979, pp. 80-115 e, integralmente, in 1995/1, pp. 3-69.
2. *Un discorso da continuare*, in «Passato e Presente», 1959, 11-12, pp. 1449-1461.
3. Intervento a: *Convegno sulla storiografia della Resistenza, Genova 24 maggio 1959*, in «Il movimento di liberazione in Italia», 1959, 57, pp. 152-154.
4. *Scuola e Resistenza*, in «Italia domani», II (1959), 17, p. 2.
5. *Una discussione su «Risorgimento e capitalismo»*, in «Passato e Presente», 1959, 8, p. 1115.
6. Recensione a: P. SECCHIA – C. MOSCATELLI, *Il Monte Rosa è sceso a Milano. La Resistenza nel Biellese, nella Valsesia e nella Valdossola*, Torino. Einaudi, 1958. in «Il Ponte», XV (1959), 11, pp. 1450-1452.
7. Recensione a: «Movimento operaio», *Indice generale*, (novembre-dicembre 1956), in «Annali dell'Istituto Giangiacomo Feltrinelli», I (1958), in «Archivio storico italiano», CXVII (1959), 423, pp. 411-414.

1960

1. *Fra storiografia e politica*, in «Passato e Presente», 1960, 13, pp. 1654-1656.
2. *Partito e deputati cattolici*, in «Passato e Presente», 1960, 15, pp. 1970-1972.
3. *Il Partito cattolico: ideologia e realtà*, in «Passato e Presente», 1960, 16-17, pp. 2333-2342.
4. *Acquarone Pietro*, in *Dizionario biografico degli italiani*, I, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960, pp. 162-164.

1961

1. *La Resistenza italiana*, in *La storia d'Italia dal 1914 al 1948*, Bolzano, Centro di cultura dell'Alto Adige, 1961, pp. 119-146.
2. *1861: come morirono le regioni*, in «Il Ponte», XVII (1961), 8-9, pp. 1202-1212.
3. *Introduzione*, in R. GIOLLI, *La disfatta dell'Ottocento*, Torino, Einaudi, 1961, pp. XIII-XXVIII.
4. *Prefazione*, in *Gli archivi dei Governi provvisori e straordinari, 1859-1861*, I, *Lombardia, Provincie parmensi, Provincie [illegible] Inventario*, Roma, Ministero dell'Interno, 1961, pp. 15-26 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XLV)
5. *Notizie su carte dei Governi provvisori e straordinari (1859-1861). Carte Vi. sconti Venosta*, in *Gli archivi dei Governi provvisori e straordinari, 1859-1861*, I, *Lom-*

bardia, Provincie parmensi, Provincie modenesi. Inventario, Roma, Ministero dell'interno, 1961, pp. 89-91, 389-390 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XLV).

6. *Notizie su carte dei Governi provvisori e straordinari (1859-1861). Raccolta Azegliana, Carte Borgatti, Carte Farini*, in *Gli archivi dei Governi provvisori e straordinari, 1859-1861*, II, *Romagne, Provincie dell'Emilia. Inventario*, Roma, Ministero dell'interno, 1961, pp. 157-160, 164-166, 371-377 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XLVI).

1962

1. *Quarant'anni di politica italiana: dalle carte di Giovanni Giolitti*, III, *Dai prodromi della grande guerra al fascismo*, a cura di C. PAVONE, Milano, Feltrinelli, 1962.

2. *I gruppi combattenti «Italia»*, in *Fascismo e antifascismo 1918-1948. Lezioni e testimonianze*, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. 558-565.

3. Intervento in: ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *La Resistenza europea e gli Alleati*, Milano, Lerici, 1962, pp. 294-296.

4. Intervento in: *Problemi dell'Unità d'Italia. Atti del II convegno di studi gramsciani tenuto a Roma nei giorni 19-21 marzo 1960*, Roma, Editori Riuniti, 1962, pp. 576-578.

5. Recensione a: *La Resistenza in Italia, 25 luglio 1943-25 aprile 1945. Saggio bibliografico*, a cura di L. CONTI, Milano, Feltrinelli, 1961, in «Studi storici», III (1962), 1, pp. 227-229.

6. Recensione a: C. FRANCOVICH, *La Resistenza a Firenze*, Firenze, La Nuova Italia, 1962, in «Mondo operaio», XV (1962), 4, pp. 52-53.

7. Recensione a: P. LOPEZ, *Enrico Cenni e i cattolici napoletani dopo l'Unità*, Roma, Edizioni 5 lune, 1962, in «Rivista storica italiana», LXXIV (1962), pp. 438-439.

8. Recensione a: F. TESSITORE, *Aspetti del pensiero neoguelfo napoletano dopo il Sessanta*, Napoli, Morano, 1962, in «Rivista storica italiana», LXXIV (1962), p. 851.

1963

1. Intervento in: *Atti del XL congresso di storia del Risorgimento italiano (Torino, 21-26 ottobre 1961)*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1963, pp. 245-249.

2. Recensione a: I. INSOLERA, *Roma moderna, un secolo di storia urbanistica*, Torino, Einaudi, 1962, in «Rivista storica italiana», LXXV (1963), pp. 697-698.

1964

1. *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964.

2. *Aspetti della crisi della democrazia risorgimentale: mazziniani, garibaldini, internazionalisti nei primi anni dell'Unità*, in «Il Cristallo», VI (1964), 1, pp. 57-81.

3. *La legislazione archivistica italiana dal 1939 al 1963*, in ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, SCUOLA DI ARCHIVISTICA, PALEOGRAFIA E DIPLOMATICA, *Lezioni speciali a.a. 1963-1964*, s. n. t., pp. 19-32.

4. *Il d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409: «Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato»*, in ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, SCUOLA DI ARCHIVISTICA, PALEOGRAFIA E DIPLOMATICA, *Lezioni speciali a.a. 1963-1964*, s. n. t., pp. 34-41.

5. *Lettere di condannati a morte della Resistenza europea*, in *Dizionario letterario Bompiani delle opere e dei personaggi. Appendice*, I, *A-M*, Milano, Bompiani, 1964, p. 517-518.

6. *Lettere di condannati a morte della Resistenza italiana (8 settembre 1943-25 aprile 1945)*, in *Dizionario letterario Bompiani delle opere e dei personaggi. Appendice*, I, *A-M*, Milano, Bompiani, 1964, p. 518.

7. *Archivi fatti e archivi in fieri*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 2-3, pp. 359-360.

8. *L'Istituto storico-archivistico di Mosca*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 2-3, pp. 444-445.

9. Recensione a: G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, I, *1861-1894*, Milano, Banca Commerciale italiana, 1963, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 1, pp. 102-103.

10. Recensione a E. COLLOTTI, *L'amministrazione tedesca dell'Italia occupata, 1943-1945. Studio e documenti*, Milano, Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia – Lerici, 1963, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 1, pp. 103-104.

11. Recensione a: B. CEVA, *Cinque anni di storia italiana, 1940-1945, da lettere e diari di caduti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1964, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 1, pp. 104-105.

12. Recensione a: *La corrispondenza di Marx ed Engels con italiani (1848-1895)*, a cura di G. DEL BO, Milano, Feltrinelli, 1964, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 2-3, pp. 415-416

13. Recensione a: A. RÉPACI, *La marcia su Roma: mito e realtà*, Roma, Canesi, 1963, voll. 2, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 2-3, pp. 416-417.

14. Recensione a: R. DE FELICE, *Primi elementi sul finanziamento del fascismo dalle origini al 1924*, in «Rivista storica del socialismo», VII (1964), pp. 223-251, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 2-3, pp. 417-418.

15. Recensione a: T. LECCISOTTI, *Uno dei tentativi di conciliazione del 1861 (con documenti inediti)*, in «Archivio storico per le province napoletane», s. III, II (1963), pp. 419-456, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV (1964), 2-3, p. 436.

16. Recensione a: *Lettere di antifascisti dal carcere e dal confino*, Roma, Editori Riuniti, 1962, in «Mondo operaio», XVII (1964), 1, pp. 52-53.

17. Recensione a: R. PERRONE CAPANO, *La Resistenza in Roma*, Napoli, Gaetano Macchiaroli Editore, 1963, in «Mondo operaio», XVII (1964), 8-9, pp. 69-70.

18. Recensione a: *Il fascismo: antologia di scritti critici*, a cura di C. CASUCCI, Bologna, Il Mulino, 1961, in «Il movimento di liberazione in Italia» 1964, 74, pp. 113-114.

1965

1. *Le prime elezioni a Roma e nel Lazio dopo il XX settembre*, in «Archivio della Società romana di storia patria», s. III, LXXXVI (1963), 16-17, pp. 321-442.

2. *Documenti che interessano l'Italia custoditi nell'Archivio degli atti antichi di Mosca*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 1, pp. 171-175.

3. *Gli archivi e la ricerca scientifica*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 2, pp. 299-300, poi in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, II, Roma, Colombo, 1967, pp. 549-550.

4. *Documenti che interessano l'Italia custoditi nell'Archivio centrale storico di Stato di Leningrado*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 2, pp. 347-352.

5. *La crisi del reclutamento*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 3, pp. 481-482, poi in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, II, Roma, Colombo, 1967, pp. 565-566.

6. *Documenti che interessano l'Italia conservati nell'Archivio della Rivoluzione d'Ottobre in Mosca*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 3, pp. 544-547.

7. *Il Colloquio su «La storia della Resistenza in Europa: metodologia, documentazione» (Vienna, 30 agosto 1965)*, in «Studi storici», VI (1965), 3, pp. 588-590.

8. Intervento in: *I problemi della storia della Resistenza nei lavori del colloquio di Vienna*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», XI (1965), 81, pp. 43-47.

9. Intervento in: *Anche gli eroi invecchiano. Tavola rotonda sul tema «1945-1965, come si sono storicizzati i valori della Resistenza nella società italiana»*, in «Conquiste del lavoro», XVIII (1965), 16-17, pp. 8-9.

10. Recensione a: A. PETRUCCI, *Sui rapporti fra archivi e biblioteche*, in «Bollettino di informazioni della Associazione Italiana Biblioteche», n. s., IV (1964), pp. 213-219, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 1, p. 131.

11. Recensione a: S. MERLI, *La ricostruzione del movimento socialista in Italia e la lotta contro il fascismo dal 1934 alla seconda guerra mondiale. Documenti per la storia dei partiti politici italiani nel periodo dell'antifascismo*, in «Annali dell'Istituto Giangiacomo Feltrinelli», V (1962), pp. 541-846, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 1, pp. 135-136.

12. Recensioni a A. BRAVO, *La repubblica partigiana dell'Alto Monferrato*, Torino, Giappichelli, 1964, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 1, pp. 136-137 e in «Mondo operaio», XVII (1965), 4, pp 59-60

13. Recensione a: F. DELLA PERUTA, *Democrazia e socialismo nel Risorgimento*, Roma, Editori Riuniti, 1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 2, pp. 317-318.

14. Recensione a: F. MANZOTTI, *Il socialismo riformista in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 2, pp. 319-320.

15. Recensione a: G. ARFÈ, *La guerra di secessione americana nei dispacci del rappresentante italiano a Washington*, Estratto da «Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea», XIII-XIV (1961-1962), pp. 181-349, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 3, p. 505.

16. Recensione a G. ARFÈ, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, Torino, Einaudi, 1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 3, pp. 506-507.

17. Recensione a: A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1965), 3, pp. 507-508.

1966

1. *Documenti che interessano l'Italia conservati negli archivi di Kiev*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 1-2, pp. 302-304.

2. W. MONIER – C. PAVONE, *L'Archivio centrale di Stato della letteratura e dell'arte dell'URSS*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 3, pp. 621-623.

3. Intervento nella discussione su A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, in «Il Cannocchiale», 1966, 1/3, pp. 85-104, *passim*.

4. Recensione a: G. DE ROSA, *Storia del movimento cattolico in Italia*, Bari, Laterza, 1966, voll. 2, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 1-2, pp. 252-253.

5. Recensione a: *Corriere della sera (1919-1943)*, a cura di P. MELOGRANI, Bologna, Cappelli, 1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 1-2, pp. 256-257.

6. Recensione a: L. CASALI, *Il movimento di liberazione a Ravenna. Documenti. Catalogo n. 1, Catalogo n. 2, 1943-1945, dattiloscritti e manoscritti*, Ravenna, Istituto storico della Resistenza, 1964-1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 1-2, pp. 269-271.

7. Recensione a: BIBLIOTHÈQUE NATIONALE, *Catalogue des périodiques clandestins diffuses en France de 1939 à 1945*, Paris, Bibliothèque Nationale, 1954, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 1-2, pp. 308-310.

8. Recensione a: Z. KONEČNÝ – F. MAINUŠ, *L'impiego della manodopera italiana in Cecoslovacchia durante la seconda guerra mondiale*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», 1966, 82, pp. 36-53, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 1-2, pp. 313-314.

9. Recensione a: M. GIOVANA, *Storia di una formazione partigiana*, Torino, Einaudi, 1964, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 3, p. 589.

10. Recensione a: M. LEGNANI, *Aspetti economici delle campagne settentrionali e motivi di politica agraria nei programmi dei partiti antifascisti (1942-1945)*, in «Il movimento di liberazione in Italia», 1965, 78, pp. 3-50, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 3, pp. 590-591.

11. Recensione a: G. BIANCHI, *Giancarlo Puecher, a vent'anni per la libertà*, Milano, Mondadori, 1965, «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 3, p. 5 91

12. Recensione a: M.G. ROSSI, *Francesco Luigi Ferrari dalle leghe bianche al partito popolare*, Roma, Edizioni 5 Lune, 1965, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVI (1966), 3, pp. 597-598.

1967

1. *La storiografia sull'Italia postunitaria e gli archivi nel secondo dopoguerra*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVII (1967), 2-3, pp. 355-409.

2. *Italy: Trends and Problems*, in «Journal of Contemporary History», 1967, 2/1, pp. 49-77.

3. Interventi a: «*Incontro con gli archivisti e i bibliotecari*», *15 novembre 1965* in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio,* II, Roma, Colombo, 1967, pp. 458-459; 463; 464-465; 466.

4. Recensione a: R. KATZ, *Death in Rome*, New York-London, The Mac Millan Company – Collier Mac Millan Ltd., 1967, in «Il Movimento di Liberazione in Italia», 1967, 88, pp. 99-104.

5. Recensione a: CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, *Comitati segreti sulla condotta della guerra (giugno-dicembre 1917),* Roma, Archivio Storico, 1967, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVII (1967), 1, pp. 190-191.

6. Recensione a: M. TOSCANO, *Dal 25 luglio all'8 settembre (Nuove rivelazioni sugli armistizi fra l'Italia e le Nazioni Unite)*, Firenze, Le Monnier, 1967, in «Rasse ga degli Archivi di Stato», XXVII (1967), 1, pp. 194-196.

1968

1. *Il regime fascista*, in «Il Cristallo», X (1968), 1, pp. 103-128.

2. *La storiografia italiana sul secolo XX: produzione e problemi*, in «Dialoghi del XX», II (1968), 5, pp. 35-91 [edizione ampliata di 1967/2].

3. *Gli archivi dell'Accademia delle scienze dell'URSS e i documenti che interessano l'Italia in essi conservati*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 2, pp. 500-510.

4. *I giovani e la Resistenza: apriamo un dibattito*, in «Resistenza: Giustizia e libertà», XXII (1968), 7.

5. *Prefazione*, in *Gli archivi dei regi commissari nelle province del Veneto e di Mantova, 1866*, I, *Inventari*, Roma, Ministero dell'interno, 1968, pp. 1-16 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, LXII).

6. Recensione a: A. CARACCIOLO, *L'unità del lavoro storico. Note di ricerca*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1967, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 1, p. 183.

7. Recensione a: C. VIOLANTE, *I problemi della storiografia locale oggi e le società di*

storia patria, in «Bollettino storico pisano», XXXIII-XXXV (1964-1966), pp. 551-566, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 1, pp. 183-184.

8. Recensione a: L. WOODWARD, *Lo studio della storia contemporanea*, in «Dialoghi del XX», I (1967), 1, pp. 6-19, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 1, pp. 184-185.

9. Recensione a: B. VIGEZZI, *L'Italia di fronte alla prima guerra mondiale*, I, *L'Italia neutrale*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1966, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 1, pp. 191-193.

10. Recensione a: F. MARGIOTTA BROGLIO, *L'Italia e la Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Bari, Laterza, 1966, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 1, pp. 194-195.

11. Recensione a: A. AQUARONE, *La guerra di Spagna e l'opinione pubblica italiana*, in «Il Cannocchiale», n. s., 1966, 4-6, pp. 3-36, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 1, p. 195.

12. Recensione a: P. SCOPPOLA, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica*, Bari, Laterza, 1967, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 2, p. 448.

13. Recensione a: E. GORRIERI, *La repubblica di Montefiorino. Per una storia della Resistenza in Emilia*, Bologna, Il Mulino, 1966, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 2, pp. 476-477.

14. Recensione a: A. AQUARONE – P. UNGARI – S. RODOTÀ, *Gli studi di storia e di diritto contemporaneo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1968, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 3, p. 726.

15. Recensione a: V. NEVLER, *Presentazione di documenti russi sul movimento per la riunificazione di Venezia all'Italia*, in *Atti del XLIII congresso di storia del Risorgimento italiano (Venezia 2-5 ottobre 1966)*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1968, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVIII (1968), 3, p. 789.

1969

1. *Documenti che interessano l'Italia conservati nell'Archivio centrale di Stato della marina militare dell'URSS*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 1, pp. 284-287.

2. *I problemi delle pubblicazioni archivistiche in una inchiesta francese*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 2, pp. 563-564.

3. Recensione a: F. TURATI, *Lettere dall'esilio*, a cura di B. PITTONI, Milano, Pan, 1968, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 1, pp. 235-236.

4. Recensione a: P. PORTOGHESI, *Roma un'altra città*, Roma, Edizioni del Tritone, 1968, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 1, pp. 262-263.

5. Recensione a: M. LEGNANI, *Politica e amministrazione nelle repubbliche partigiane*, Milano, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione, 1967 (Quaderni del movimento di liberazione in Italia 2), in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 2, pp. 520-521.

6. Recensione a: ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *L'Italia dei quarantacinque giorni. Studio e documenti*, Milano, 1969 (Quaderni del movimento di liberazione in Italia 4), in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 3, p. 839-841.

1970

1. *Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 1, pp. 145-149, poi in *Antologia di scritti archivistici*, a cura di R. GIUFFRIDA, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1985, pp. 437-441 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 3).

2. *Questioni di base o questioni verbali?*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 3, pp. 660-662.

3. *Gli archivi romani*, supplemento a «Italia nostra», 1970, 77-78 (n. speciale: *Per il centenario di Roma capitale*), pp. 77-79.

4. *Una mostra inglese su «Giustizia e Libertà»*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», XXII (1970), 98, pp. 91-93

5. *Il problema dell'obiezione di coscienza*, in « Resistenza: Giustizia e Libertà», XXIV (1970), 4.

6. *Prefazione*, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Gli archivi del IV corpo d'esercito e di Roma capitale. Inventario*, a cura di R. GUÊZE – A. PAPA, Roma, Ministero dell'interno, 1970, pp. IX-XX (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, LXXI).

7. Recensione a: *Rassegna archivistica*, in «Il Movimento di liberazione in Italia», XXII (1970), 98, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 1, pp. 215-216.

8. Recensione a: E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 1, pp. 216-218.

9. Recensione a: M. BERNARDO, *Il momento buono. Il movimento garibaldino bellunese nella lotta di liberazione del Veneto. Introduzione*, in G. FALASCHI – REDAZIONE DI «IDEOLOGIA», *Resistenza e guerra di liberazione*, Roma, Edizioni di Ideologia, 1969, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 2, pp. 482-483.

10. Recensione a: A. GIBELLI, *Genova operaia nella Resistenza*, Genova, Istituto storico della Resistenza in Liguria, 1968, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 2, pp. 485-486.

11. Recensione a: Y. PÉROTIN, *Les archivistes et le mépris*, in «La Gazette des Archives», n. s., 1970, 68, pp. 7-23, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 2, p. 523.

12. Recensione a: M.R.D. FOOT, *SOE in France. An Account of the Work of the British Special Operations Executive in France, 1940-1944*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1966, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 2, pp. 531-532

13. Recensione a: *Sandro Pertini: sei condanne, due evasioni*, a cura di V. FAGGI, Milano, Mondadori, 1970, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 3, p. 731.

14. Recensione a: P. VILAR, *Sviluppo economico e analisi storica*, Bari, Laterza, 1970, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 3, pp. 784-785.

1971

1. *Schema di relazione sui beni culturali*, in «Bollettino della Società degli storici italiani», 1971, 16, pp. 126-137.
2. *Provvedimenti di riforma e scandali bancari*, in «Quaderni Storici», VI (1971), 18, pp. 1052-1057.
3. C. BRANDI – C. PAVONE, *Relazione di minoranza allo Schema al disegno di legge sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali*, elaborato dalla commissione presieduta da A. Papaldo, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXI (1971), 1, pp. 195-199.
4. *Un convegno sul documento cinematografico*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXI (1971), 2, pp. 502-506.
5. Recensione a: F. EINASI, *La Resistenza in Europa*, I, Roma, Grafica editoriale, 1970, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXI (1971), 2, p. 536.
6. Recensione a: ISTITUTO DI STORIA MEDIEVALE E MODERNA DELLA FACOLTÀ DI LETTERE E FILOSOFIA DELL'UNIVERSITÀ DI TRIESTE, *Fascismo-guerra-Resistenza. Lotte politiche e sociali nel Friuli-Venezia Giulia, 1918-1945*, Trieste, Libreria internazionale Italo Svevo, 1969, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXI (1971), 3, pp. 773-775.

1972

1. P. D'ANGIOLINI – C. PAVONE, *La Guida generale degli Archivi di Stato italiani: un'esperienza in corso*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 2, pp. 285-305.
2. Recensione a: A. MOLA MAGGIO, *Voci dell'»altra Italia». Anonimi a G. Giolittti sull'intervento nella grande guerra (1915)*, in «Bollettino della Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», 1971, 64, pp. 101-115, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 1, p. 146.
3. Recensione a: L. CORTESI, *Ivanoe Bonomi e la socialdemocrazia italiana (profilo biografico)*, Salerno, Libreria internazionale editrice, 1972, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LXIII (1972), 1, pp. 148-149.
4. Recensione a: N. TRANFAGLIA, *Carlo Rosselli dal processo di Savona alla fondazione di G. L. (1927-1929)*, in «Il movimento di liberazione in Italia», XXIV (1972), 106, pp. 3-35, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 1, pp. 150-151.
5. Recensione a: *Rassegna archivistica*, in «Il movimento di liberazione in Italia», (XXII) 1970, 99-100; *Rassegna archivistica, ibid.*, (XXIII) 1971, 104, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 1, pp. 152-153.
6. Recensione a: S. FLAMIGNI – L. MARZOCCHI, *Resistenza in Romagna. Antifascismo, partigiani e popolo in provincia di Forlì*, Milano, Edizioni La Pietra, 1969, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 1, p. 167.
7. Recensione a: G. STENDARDO, *Via Tasso. Museo storico della liberazione di Roma*, Roma, Tip. Castaldi, 1971², in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 1, p. 180.

8. Recensione a: R. RUFFILLI, *La questione regionale dalla unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 3, pp. 618-619.

9. Recensione a: P. ZORZI, *Strutture organizzative e funzioni delle province italiane. Indagine conoscitiva su 29 province italiane svolta per incarico del Consiglio nazionale delle ricerche*, Milano, Giuffrè, 1971, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 3, pp. 619-622.

10. Recensione a: S.J. WOOLF, *Inghilterra, Francia, Italia: settembre 1939-giugno 1940*, in «Rivista di storia contemporanea», 1972, 4, pp. 477-495, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXII (1972), 3, pp. 671-672.

1973

1. P. D'ANGIOLINI – C. PAVONE, *Gli archivi*, in *Storia d'Italia*, V, *I documenti*, II, Torino, Einaudi, 1973, pp. 1661-1691.

2. *Gli Archivi di Stato*, in *Gli archivi: proposte di collaborazione per una migliore tutela*, in «Quaderni di Italia Nostra», 1973, 10, pp. 14-28.

3. *La Toscana sotto il fascismo*, in «Il movimento di liberazione in Italia», 1973, 110, pp. 105-115.

4. Interventi a: *Tavola rotonda sugli archivi delle imprese industriali*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIII (1973), 1, pp. 21-22; 32; 64-66.

5. Recensione a: E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in «Storia contemporanea», IV (1973), pp. 57-121, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIII (1973), 2-3, pp. 511-512.

1974

1. *Sulla continuità dello Stato nell'Italia 1943-45*, in «Rivista di storia contemporanea», 1974, 2, pp. 172-205.

2. *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in *Italia 1945-48. Le origini della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 1974, pp. 139-289, poi in 1995/1, pp. 70-159.

3. Intervento al VII congresso internazionale degli archivi, Mosca, 21-25 agosto 1972, in «Archivum», XXIV (1974) (n. mon.: *Actes du VII congrès international des Archives, Moscou, 21-25 août 1972*), pp. 178-181.

4. Intervento a: *Réunion des rédacteur en chef des revues d'archives*, in «Archivum», XXIV (1974), pp. 357-358

5. C. PAVONE – F. PUSCEDDU, *La XV «Table ronde des Archives» ad Ottawa*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIV (1974), 2-3, pp. 487-493.

6. *Premessa*, in *Conflitti sociali e accumulazione capitalistica da Giolitti alla guerra fascista*. Ciclo di lezioni organizzate dall'Istituto romano per la storia d'Italia dal Fascismo alla Resistenza, Roma, Alfani, 1974, pp. 7-9.

7. Recensione a: *Il fascismo e le autonomie locali*, a cura di S. FONTANA, Bologna, Il Mulino, 1973, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIV (1974), 1, pp. 244-246.

8. Recensione a: U. ALFASSIO GRIMALDI – G. BOZZETTI, *Dieci giugno 1940: Il giorno della follia*, Bari, Laterza, 1974, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIV (1974), 2-3, p. 588.

1975

1. *Gli archivi nel lungo e contraddittorio cammino della riforma dei beni culturali*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXVI (1975), 1-2-3, pp. 143-160.
2. *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, a cura di M. LEGNANI, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 49-65.

1976

1. *L'inserimento dell'amministrazione archivistica nel Ministero per i beni culturali*, in *La regione e gli archivi locali in Lombardia*, a cura di E. ROTELLI, Milano, Regione Lombardia, 1976, pp. 61-81.
2. *La scelta dello Stato accentrato*, in *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, a cura di I. ZANNI ROSIELLO, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 45-56 [vi sono riportate, con la soppressione di molte note, le pp. 193-212 di 1964/1].
3. *Togliatti, la «neutralità» dello Stato e delle istituzioni*, in *Da Togliatti alla nuova sinistra. Non basta essere contro Togliatti, bisogna andare anche oltre Togliatti*, Roma, Alfani, 1976, pp. 138-142 (Il Manifesto, Quaderni 5).

1977

1. *Italia: Resistenza e unità nazionale*, in *Dopo l'ottobre. La questione del governo: il movimento operaio tra riformismo e rivoluzione*, Milano, Mazzotta, 1977, pp. 255-268.
2. Interventi in *Actes de la quinzième conférence internationale de la table ronde des archives, Ottawa, 1974*, Paris, Conseil international des archives, 1977, pp. 80, 88, 91, 98, 100.
3. Recensione a: G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Milano, Feltrinelli, 1976, in «Belfagor», XXXII (1977), pp. 233-242.

1978

1. *Considerazioni sul dimenticato centenario della banda del Matese e sugli sviluppi della storiografia del movimento operaio*, in «Unità proletaria», 1978, 3, pp. 58-62.
2. Intervento al dibattito su *«La proposta politica di De Gasperi» di Pietro Scoppola. Lettura di Francesco Margiotta Broglio e Claudio Pavone*, in «Italia contemporanea», 1978, 130, pp. 99-104.
3. *Premessa*, in *Contro l'autonomia della politica*, a cura di C. PAVONE – L. VITALE, Torino, Rosenberg & Sellier, 1978, pp. 5-10.

1979

1. *Le Brigate Garibaldi nella Resistenza. Documenti*, III, *Dicembre 1944-maggio 1945*, a cura di C. PAVONE, Milano, Feltrinelli, 1979.

2. *Il Risorgimento*, in *Gramsci: un'eredità contrastata. La nuova sinistra rilegge Gramsci*, Milano, Edizioni Ottaviano, 1979, pp. 67-76.
3. *Gramsci è lontano? Sì, dal compromesso storico*, in *Gramsci: un'eredità contrastata. La nuova sinistra rilegge Gramsci*, Milano, Edizioni Ottaviano, 1979, pp. 149-156.
4. Intervento al seminario: *Storia nazionale e storia locale a confronto*, in «Italia contemporanea», 1979, 136, pp. 114-117.
5. *Barbarie terrorista e barbarie statalista*, in «Quotidiano dei lavoratori», 9 feb. 1979.

1980

1. *Le contraddizioni del dopo Ungheria: Passato e Presente (1958-1960)*, in «Classe», 1980, 17, pp. 109-136.
2. *Il quarantesimo anniversario della morte di Trockij*, in «Italia contemporanea», 1980, 141, pp. 159-161.
3. *Quando la politica e la storiografia sono l'ideologia del potere: un'intervista con Vittorio Foa*, in «Quotidiano dei lavoratori», 17 ott. 1980.
4. *Pietro Nenni: uno sconfitto o un vincitore?*, in «Lotta continua», 3 gen. 1980.

1981

1. *Borghesia, nazione e lavoro: alcuni interrogativi* [a proposito di S. LANARO, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia, 1870-1925*, Venezia, Marsilio, 1979], in «Italia contemporanea», 1981, 143, pp. 3-10.
2. *L'ordinamento comunale e provinciale piemontese dalle riforme albertine alla legge Rattazzi del 1859*, in *Istituzioni e società nella storia d'Italia. Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, a cura di N. RAPONI, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 455-474 [vi sono riportate, con la soppressione di molte note e con l'introduzione di lievi modifiche, le pp. 6-21 e 36-43 di 1964/1].
3. P. D'ANGIOLINI – C. PAVONE, *Introduzione*, in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, I, Roma, 1981, pp. 1-31.
4. *Due interventi sugli archivi*, in «Rivista di storia contemporanea», 1981, 2, p. 281.

1982

1. *Ancora sulla «continuità dello Stato»*, in *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, a cura di R. PACI, Padova, Antenore, 1982, pp. 537-568, poi in 1995/1, pp. 160-184.
2. *Sparo dunque sono, il nodo della violenza*, in «Il Manifesto», 6 mag. 1982.

1983

1. *Stato e istituzioni nella formazione degli archivi*, in *Il mondo contemporaneo*,

X, *Gli strumenti della ricerca*, II, *Questioni di metodo***, Firenze, La Nuova Italia, 1983, pp. 1027-1045.

2. *Fu lo sfascio, ma si riaprì il campo del possibile. Come maturarono scelte e identità*, in «Il Manifesto», 8 set. 1983.

1984

1. *Les anciens combattants italiens de la deuxième guerre mondiale: quelques considérations préliminaires*, in *Mémoire de la seconde guerre mondiale. Actes du colloque de Metz, 6-8 octobre 1983*, présentés par A. WAHL, Metz, 1984, pp. 125-135.

2. Intervento nel dibattito su *Il torpore delle istituzioni*, in «Passato e Presente», 1984, 5, pp. 13-25, *passim*.

3. Recensione a: R. SBARDELLA, *Appunti di critica della politica. Marx e le trame della soggettività*, Palermo, ILA palma, 1984, in «Il manifesto», 18 ago. 1984.

1985

1. *Tre governi e due occupazioni*, in «Italia contemporanea», 1985, 160, pp. 57-79, poi in *L'Italia nella seconda guerra mondiale e nella Resistenza*, a cura di F. FERRATINI TOSI – G. GRASSI – M. LEGNANI, Milano, Angeli, 1988, pp. 423-452.

2. *Appunti sul problema dei reduci*, in *L'altro dopoguerra. Roma e il Sud 1943-1945*, a cura di N. GALLERANO, Milano, Angeli, 1985, pp. 89-106.

3. *Vichy, il grande fossato*, in «Rivista di storia contemporanea», 1985, 4, pp. 587-591.

4. Intervento in *Scienza, narrazione e tempo. Indagine sociale e correnti storiografiche a cavallo del secolo. Atti del seminario organizzato dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-ISSOCO, Roma 6-7 giugno 1981*, a cura di M. SALVATI, Milano, Angeli, 1985, pp. 363-368.

5. *Prefazione*, in FONDAZIONE BIBLIOTECA-ARCHIVIO LUIGI MICHELETTI, *Il fondo Repubblica sociale italiana. Catalogo*, a cura di D. MOR – A. SORLINI, Brescia, Fondazione Luigi Micheletti, 1985, pp. VII-X.

6. Recensione a: P. TOGLIATTI, *Opere*, V, *1944-1955*, a cura di L. GRUPPI, Roma, Editori riuniti, 1984, in «L'Indice», 1985, 1, pp. 13-14.

1986

1. *Il regime fascista*, in *La storia. I grandi problemi dal Medioevo all'età contemporanea*, IX, *L'età contemporanea*, IV, *Dal primo al secondo dopoguerra*, Torino, UTET, 1986, pp. 201-221.

2. *La guerra civile*, in «Annali della Fondazione Luigi Micheletti», 1986, 2 (n. mon.: *La Repubblica sociale italiana 1943-45. Atti del convegno, Brescia 4-5 ottobre 1985*, a cura di P.P. POGGIO), pp. 395-415.

3. *Problemi di metodo nell'inventariazione, catalogazione, preparazione di strumenti di corredo degli archivi per la storia contemporanea*, in *Gli archivi per la*

storia contemporanea. Organizzazione e fruizione. Atti del seminario di studi, Mondovì, 23-25 febbraio 1984, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1986, pp. 149-154 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 7).

4. C. PAVONE – M. SALVATI, *Suffragio, rappresentanza, liberaldemocrazia,* in «Rivista di storia contemporanea», 1986, 2, pp. 149-174 [sono di C. Pavone le pp. 149-156].

5. Intervento in *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro. Atti dell'incontro di studio, Firenze, 26-27 aprile 1985,* a cura di P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 169-177.

6. *Il mandante non fa storia* [a proposito di L. CAFAGNA, *La sentenza. Concetto Marchesi e Giovanni Gentile*, Palermo, Sellerio, 1985], in «L'Indice», 1986, 7, p. 44.

1988

1. *Drûavljanska vojna*, in «Prispevki za novejšo zgodovino», vol. 28, 1988, 1-2, pp. 121-151.

2. L. PASSERINI – C. PAVONE, *Sentire/consentire: conversando di mass media e di libertà,* in «Problemi del socialismo», 1988, 1, pp. 142-158.

3. C. PAVONE – A. ROSSI DORIA, *Il coraggio di Jenninger*, in «Il Manifesto», 23 nov. 1988, poi in M. PIRANI, *Il fascino del nazismo. Il caso Jenninger: una polemica sulla storia*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 97-101.

1989

1. *L'avvento del suffragio universale in Italia,* in *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, a cura di C. PAVONE – M. SALVATI, Milano, Angeli, 1989, pp. 95-121 (Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-ISSOCO IX).

2. *Le tre guerre: patriottica, civile e di classe*, in «Rivista di storia contemporanea», 1989, 2, pp. 209-218, poi in *Guerra, guerra di liberazione, guerra civile,* a cura di M. LEGNANI – F. VENDRAMINI, Milano, Angeli, 1990, pp. 25-36.

3. *Introduzione*, in *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, a cura di C. PAVONE – M. SALVATI, Milano, Angeli, 1989, pp. 7-14 (Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-ISSOCO IX).

1990

1. *La Resistenza e le tre guerre. Conversazione di Claudio Pavone con Guido Crainz*, in «Politica ed economia», III s., XXI (1990), 11, pp. 3-10.

1991

1. *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.

2. *La guerra dei trent'anni, 1914-1945*, in «Annali della Fondazione Luigi Micheletti», 1990-1991, 5 (n. mon.: *L'Italia in guerra, 1940-43*), pp. 7-15.

3. *Socialismo e suffragio universale: un incontro non sempre facile*, in *L'URSS il mito le masse*, Milano, Angeli, 1991, pp. 759-764 (Socialismo storia. Annali della Fondazione Giacomo Brodolini e della Fondazione di Studi storici Filippo Turati).
4. *Sulla moralità nella Resistenza. Conversazione con Claudio Pavone condotta da Daniele Borioli e Roberto Botta*, in «Quaderno di storia contemporanea», 1991, 10, pp. 19-42.
5. *Achille compagno di storia di Ettore*, in «Il Sabato», 16 nov. 1991.

1992

1. *La République sociale italienne*, in *Vichy et les français*, sous la direction de J.P. Azéma – F. Bédarida, Paris, Fayard, 1992, pp. 750-761.
2. *La Resistenza oggi: problema storiografico e problema civile*, in «Rivista di storia contemporanea», 1992, 2-3, pp. 456-480, poi in 1995/1, pp. 185-207 e, in versione ridotta, in *Dizionario della Resistenza*, a cura di E. Collotti – R. Sandri – F. Sessi, II, Torino, Einaudi, 2001, pp. 701-710.
3. *Natura e finalità del seminario* [relazione introduttiva], in *Gli archivi e la memoria del presente. Atti dei seminari di Rimini, 19-21 maggio 1988 e di Torino, 17 e 29 marzo, 4 e 25 maggio 1989*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1992, pp. 11-24 e alle pp. 49-50, 169, 205-209, interventi e conclusioni (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 23).
4. *Il Novecento: un secolo corto*, in *Insegnare gli ultimi 50 anni. Riflessioni su identità e metodi della storia contemporanea*, a cura di G. De Luna, Firenze, La Nuova Italia, 1992, pp. 3-13.
5. Intervento al dibattito su *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, in «Storia e memoria», I (1992), 1, pp. 111-113.
6. *La guerra civile*, I, a cura di C. Pavone – G. Ranzato, in «Storia e dossier», 1992, 61, pp. 7-23
7. *La guerra civile*, II, a cura di C. Pavone – G. Ranzato, in «Storia e dossier» 1992, 62, pp. 7-23.
8. *L'Europa in armi. La seconda guerra mondiale come guerra civile*, in «Storia e dossier», 1992, 62, pp. 11-14.
9. C. Pavone – G. Ranzato, *Fratelli e nemici*, in «Storia e dossier», 1992, 61, pp. 7-9.
10. Nota, in G. Chiesa – A. Leotti, *Il caso Martello*, Roma, Millelire, 1992, pp. 6-7.
11. *Ora possiamo capire la Resistenza*, in «L'Unità», 25 apr. 1992.
12. *Chi sono i veri «fondatori» della Repubblica?*, in «L'Unità», 8 ott. 1992.
13. *Ieri e oggi*, in «L'Unità», 28 ott. 1992.

1993

1. *L' «Orologio» di Carlo Levi e il «vento del Nord»*, in *L'«Orologio» di Carlo Levi e la crisi della Repubblica*, a cura di G. De Donato, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1993, pp. 27-33.

2. *La ragione e la passione*, in «Storia e dossier», 1993, 76, pp. 3-4.
3. Intervento in *«Il presente del passato» nell'opera di Primo Levi. Convegno di Genova, 25 novembre 1992*, in «Storia e memoria», II (1993), 2, pp. 35-42.
4. *Premessa*, in «Parolechiave», 1993, 1 (n. mon.: *Comunità*), pp. 9-10.
5. F. BONELLI – C. PAVONE – G. TALAMO, *Introduzione*, in *Banca d'Italia. Guida all'Archivio storico*, Roma, Banca d'Italia, 1993, pp. IX-XXIX.
6. Testimonianza di C. Pavone raccolta da M. Serio, in *L'Archivio Centrale dello Stato 1953-1993*, a cura di M. SERIO, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio Centrale per i beni archivistici, 1993, pp. 538-549 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 27).
7. *Sulla Resistenza.* Intervista a C. Pavone di G. LANDI, in «A. Rivista anarchica», XXIII (1993), 5, pp. 37-47.
8. Intervista a C. Pavone di G. MECUCCI, in «L'Unità», 25 mag. 1993.
9. Intervista a C. Pavone di B. CAVAGNOLA, in «L'Unità», 25 lug. 1993.

1994

1. *Una «Guerra civile». Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, con una nuova prefazione dell'A., Torino, Bollati Boringhieri, 1994[2].
2. *Autoritarismo, totalitarismo, fascismi*, in «I viaggi di Erodoto», n.s., 1994, 23, pp. 22-31.
3. *Il movimento di liberazione e le tre guerre*, in *Conoscere la Resistenza*, a cura del LABORATORIO DI RICERCA STORICA «L'ECCEZIONE E LA REGOLA», Milano, Unicopli, 1994, pp. 11-18.
4. *L'eredità della guerra civile e il nuovo quadro istituzionale*, in *Lezioni sull'Italia repubblicana*, Roma, Donzelli, 1994, pp. 3-20.
5. *La seconda guerra mondiale: una guerra civile europea?*, in *Guerre fratricide. Le guerre civili in età contemporanea*, a cura di G. RANZATO, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 86-128.
6. *Presentazione*, in «Parolechiave», 1994, 6 (n. mon.: *Risparmio*), pp. 9-11.
7. Intervista di Claudio Pavone a Vittorio Foa, in «Parolechiave», 1994, 4 (n. mon.: *Autonomie*), pp. 72-80.
8. Recensione a: G. PROCACCI, *Soldati e prigionieri italiani nella grande guerra*, Roma, Editori riuniti, 1993, in «L'Indice», 1994, 7 p. 34.
9. *Quegli elogi a Mussolini*, in «L'Unità», 2 apr. 1994.
10. *1944. Quel Natale di scontro,* in «L'Unità», 24 dic. 1994.
11. *Gli scioperi del '43-'44. Intervista a Claudio Pavone*, in «Nuova Rassegna sindacale», XL (1994), 16, pp. 11-15.
12. Intervista a C. Pavone di N. AIELLO, in «La Repubblica», 24 apr. 1994.
13. *Nië ne more spremeniti dejstva, da je fašizem nastal v Italiji* [intervista a C. Pavo-

ne di M. DRĒAR-MURKO], in «Razgledi: tako rekoë intelektualni tabloid», 10 giu. 1994.

14. Intervista a C. Pavone di M. DE MURTAS, in «La Nuova» Unità», n.s., VI (1994).

1995

1. *Alle origini della Repubblica: scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.
2. *Les objectifs de la Résistance: le cas de l'Italie*, in CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE – INSTITUT D'HISTOIRE DU TEMPS PRÉSENT, *La Résistance et les Français: villes, centres et logiques de décision. Actes du colloque international, Cachan 16-18 novembre 1995*, sous la direction de L. DOUZOU – R. FRANK – D. PESCHANSKI – D. VEILLON, Paris, IHTP, 1995, pp. 447-458.
3. *La mémoire de la Résistance en Italie et le refoulement de la guerre civile*, in *La guerre civile entre histoire et mémoire*, a cura di J.-C. MARTIN, Nantes, Ouest éditions, 1995, pp. 165-173.
4. *La Guida generale agli Archivi di Stato. Riflessioni su un'esperienza*, in «Le carte e la storia», I (1995), 1, pp. 10-12.
5. *Le cose e la memoria*, in «Parolechiave», 1995, 9 (n. mon.: *La memoria e le cose*), pp. 9-15.
6. *La letteratura e le cose. Conversazione tra Francesco Orlando e Claudio Pavone*, in «Parolechiave», 1995, 9 (n. mon.: *La memoria e le cose*), pp. 45-65.
7. *La Resistenza in Italia: memoria e rimozione*, in «Rivista di storia contemporanea», 1994-1995, 4, pp. 484-492.
8. *Consigli di lettura e polemiche storiografiche*, in «L'Indice dei libri del mese», 1995, 4, pp. 6-7, poi in *Voci della Resistenza: catalogo del fondo Resistenza della Biblioteca pubblica*, a cura di N. BALDINI – L. GUARNIERI, Sesto Fiorentino, s.e., 1995, pp. 13-16.
9. *I percorsi di questo speciale*, in «Il Ponte», LI (1995), 1 (n. mon.: *Resistenza: gli attori, le identità, i bilanci storiografici*, a cura di C. PAVONE – E. ALESSANDRONE PERONA), pp. 7-17.
10. *Introduzione*, in L. VALIANI, *Tutte le strade conducono a Roma*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 9-29.
11. *Presentazione*, in *Storia fotografica della Resistenza*, a cura di A. MIGNEMI, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 7-8.
12. C. PAVONE – M. SALVATI, *Presentazione*, in «Parolechiave», 1995, 7/8 (n. mon.: *Ordine*), pp. 9-10.
13. *Fascismo e antifascismo cinquant'anni dopo. Intervista*, a cura di G. LIGUORI, in «Critica marxista», n. s., 1995, 1, pp. 11-16.
14. *Le tre anime della Resistenza*, in «Il Manifesto», 25 apr. 1995.
15. Intervista a C. Pavone di B. CAVAGNOLA, , in «L'Unità», 2 gen. 1995.
16. Intervista a C. Pavone di G. MECUCCI, in «L'Unità», 27 ott. 1995.

1996

1. *Appunti sul principio plebiscitario*, in *La virtù del politico. Scritti in onore di Antonio Giolitti*, a cura di G. CARBONE, Venezia, Marsilio, 1996, pp. 151-181.

2. *La Guida generale: origini, natura, realizzazione*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LVI (1996), 2, pp. 324-329.

3. *Considerazioni finali* [alla *Giornata di studio: «La Guida generale degli Archivi di Stato italiani e la ricerca storica», Roma, Archivio centrale dello Stato, 25 gennaio 1996*], in «Rassegna degli Archivi di Stato», LVI (1996), 2, pp. 401-405.

4. *Note sulla Resistenza armata, le rappresaglie naziste e alcune attuali confusioni*, in *Priebke e il massacro delle Ardeatine*, Roma, L'Unità/IRSIFAR, 1996, pp. 39-50.

5. *Per una riflessione critica su rivolta e violenza nel Novecento*, in *Rivolta, violenza e repressione nella storia d'Italia dall'Unità a oggi. Atti del seminario di Belluno, 6-7 ottobre 1994*, a cura di L. GANAPINI – F. VENDRAMINI, Belluno, Istituto storico bellunese della Resistenza e dell'età contemporanea, 1996, pp. 21-26, poi in «I viaggi di Erodoto», 1996, 28, pp. 85-90.

6. *Rileggere oggi la Resistenza*, in *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. NEPPI MODONA, Torino, Einaudi, 1996, pp. 29-43.

7. *La violenza e le fratture della memoria*, in *Storia e memoria di un massacro ordinario*, Roma, Manifestolibri, 1996, pp. 15-23.

8. *Resistenza* [storia della], in *La piccola Treccani. Dizionario enciclopedico*, X, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996, pp. 107-109.

9. *Una testimonianza. Conversazione tra Vittorio Foa e Claudio Pavone*, in «Parolechiave», 1996, 12 (n. mon.: *Novecento*), pp. 109-125.

10. *Presentazione*, in «Parolechiave», 1996, 12 (n. mon.: *Novecento*), pp. 9-13, poi in *'900. I tempi della storia*, a cura di C. PAVONE, Roma, Donzelli, 1999, pp. VII-XI.

11. Recensione a: G. DE LUNA, *Donne in oggetto. L'antifascismo nella società italiana 1922-1939*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, in «L'Unità», 8 gen. 1996.

1997

1. *Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE – ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, *Problemi della contemporaneità. Unità/autonomie nella storia italiana. Seminario di formazione per docenti della scuola secondaria superiore*, I, Torino, Liceo scientifico statale «G. Segrè», 1997, pp. 51-62.

2. *Geografia e struttura della Resistenza europea*, in *Antifascismi e Resistenze*, a cura di F. DE FELICE, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997, pp. 367-385 (Annali della Fondazione Istituto Gramsci, 6).

3. *La Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, in *Gli strumenti della ricerca: esperienze e prospettive negli Archivi di Stato*, a cura di D. TOCCAFONDI, Firenze, Edifir, 1997, pp. 11-18 (Archivio di Stato di Firenze, Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica, 6).

4. *Dalla guerra partigiana alla storia della Resistenza* [su Guido Quazza], in «Italia contemporanea», 1997, 208, pp. 535-552.

5. *Quali domande oggi alla Resistenza?*, in *La nostra lunga marcia verso la democrazia (Aldo Moro 1975): attualità della Resistenza e futuro della democrazia in Italia*, a cura di A. AMBROGETTI – M.L. COEN CAGLI, Napoli, ESI, 1997, pp. 195-210.

6. *Resistenza, Repubblica, Costituzione*, in *1946: La nascita della Repubblica in Campania. Atti del Convegno di studi presso l'Archivio di Stato di Napoli, 11-12 dicembre 1996*, Napoli, F. Giannini, 1997, pp. 265-274.

7. *Un uomo rinascimentale*, in *Come spiegare il mondo. Raccolta di scritti di Delfino Insolera*, Bologna, Zanichelli, 1997, pp. 8-13.

8. *Argomenti contro il giudice Pacioni*, in «Diario della settimana», II (1997), 27, pp. 10-13.

9. *Guerra civile*, in *Dizionario delle scienze sociali*, a cura di W. OUTHWAITE – T. BOTTOMORE, ediz. it. a cura di P. JEDLOWSKI, Milano, Il Saggiatore, 1997, pp. 321-322.

10. *Premessa* a: *Archivio*, in «Parolechiave», 1997, 13 (n. mon.: *Felicità*), pp. 189-192.

11. *Tra unicità e relativismo* [intervista sul progetto di un Museo delle intolleranze e degli stermini], in «Una città», 1997, 62, p. 11.

1998

1. *Caratteri ed eredità della «zona grigia»*, in «Passato e presente», XVI (1998), 43, pp. 5-12, poi tradotto in «Bulletin trimestriel de la Fondation Auschwitz», 2001, 71, pp. 35-44.

2. *Dalla Resistenza alla Costituzione*, in COMUNE DI FIESOLE, ASSESSORATO ALLA CULTURA, *1946-1996. 50 anni di Repubblica. La Costituzione tra passato e futuro*, Firenze, Litografia I.P., 1998, pp. 27-42.

3. *Fascismo e dittature: problemi di una definizione*, in *Nazismo, fascismo, comunismo. Totalitarismi a confronto*, a cura di M. FLORES, Milano, Bruno Mondadori, 1998, pp. 67-86.

4. *Italien: Der verdrängte Burgerkrieg*, in «Transit», 1998, 15 (*Vom Neuschreiben der Geschichte. Erinnerungspolitik nach 1945 und 1989*), pp. 29-39.

5. *Il percorso politico di Andrea Torre*, in «Rassegna storica salernitana», 1998, 30, pp. 177-195.

6. *Uno storico eretico del proprio tempo*, in CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE – ANED – CENTRO STUDI AMICI DEL TRIANGOLO ROSSO, *Guido Quazza. Storia e memoria della deportazione*, a cura di B. MAIDA, Milano, Angeli, 1998, pp. 15-18.

7. *Presentazione*, in «Parolechiave», 1998, 16 (n. mon.: *Generazioni*), pp. 9-16.

8. Interventi alla tavola rotonda: *Dalla costituzione alle riforme costituzionali*, in *Costituente, costituzione, riforme costituzionali*, a cura di M. DE NICOLÒ, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 197-202, 213-214, 230-233.

9. Nota su *Torchiara*, in *Torchiara*, a cura del COMUNE DI TORCHIARA, s.l., s.e., [1998].
10. Intervista a C. Pavone di R. GAGLIARDI, in «Liberazione», 22 apr. 1998.

1999

1. *Au coeur d'une Italie coupée en deux. La «zona grigia»: particularités et héritage*, in *La Résistance et les Européens du Sud. Actes du colloque tenu à Aix-en-Provence, 20-22 mars 1997*, sous la direction de J.-M. GUILLON – R. MENCHERINI, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 162-171.
2. *Il dibattito in Italia*, in *Conferenza nazionale degli Archivi, Roma, Archivio Centrale dello Stato, 1-3 luglio 1998*, Roma, Ministero per i beni culturali e le attività culturali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1999, pp. 331-339 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 50).
3. *The General Problem of the Continuity of the State and the Legacy of Fascism*, in *After the War. Violence, Justice, Continuity and Renewal in Italian Society* (Papers given at the Contemporary History Conference, «After the War was Over», University of Sussex, July 1996), edited by J. DUNNAGE, Leics, Troubador, 1999, pp. 5-20.
4. *Apuntes para una investigación sobre la «guerra total» en el siglo XX*, in *La guerra en la Historia. Décimas Jornadas de Estudios Históricos organizada por el Departamento di Historia Medieval, Moderna y Contemporánea*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1999, pp. 255-262.
5. *Le guerre civili in Europa*, in *Guerre civili nell'Europa del '900*, a cura di C. ALBANA – P. CARMIGNANI, Roccastrada, Il mio amico, 1999, pp. 213-223.
6. *Introduzione*, in M. MILA, *Argomenti strettamente famigliari. Lettere dal carcere 1935-1940*, a cura di P. SODDU, Torino, Einaudi, 1999, pp. V-XLV.
7. *Prefazione*, in *'900. I tempi della storia*, a cura di C. PAVONE, Roma, Donzelli, 1999, pp. VII-XI.
8. *Prefazione*, in D. GAGLIANI, *Brigate nere. Mussolini e la militarizzazione del Partito fascista repubblicano*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, pp. IX-XIV.
9. *Presentazione*, in «Parolechiave», 1999, 19 (n. mon.: *Garanzie*), pp. 9-13.
10. Interventi alla tavola rotonda su *Tra la difesa dei diritti umani e ripudio della guerra*, in «Parolechiave», 1999, 20-21 (n. mon. *Guerra*), pp. 15-52, *passim*.
11. Intervista a C. Pavone di O. PIVETTA, in «L'Unità», 19 set. 1999.

2000

1. *L'accesso agli archivi e il bilanciamento dei diritti*, in «Passato e presente», XVIII (2000), 50, pp. 16-23.
2. *Elaborazione della memoria e conservazione delle cose: un rapporto non facile*, in *Un futuro per il passato. Memoria e musei nel terzo millennio*, a cura di F. DI VALERIO – V. PATICCHIA, Bologna, Clueb, 2000, pp. 39-49.
3. *Memorie: dall'esperienza del fascismo al dopoguerra*, in «Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche», 2000, 7, pp. 401-410.

4. *Negazioni, rimozioni, revisionismi: storia o politica?*, in *Fascismo e antifascismo. Rimozioni, revisioni, negazioni*, a cura di E. COLLOTTI, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 15-42.
5. *La Résistance italienne*, in *«Jean Moulin» face à l'bistoire*, sous la direction de J.P. AZÉMA, Paris, Flammarion, 2000, pp. 248-256.
6. *Di arcbivi e di altre storie. Conversazione tra Isabella Zanni Rosiello e Claudio Pavone*, in *L'archivista sul confine. Scritti di Isabella Zanni Rosiello*, a cura di C. BINCHI – T. DI ZIO, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 2000, pp. 407-431 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 60).
7. *Italijanska udeleûba v drugi svetovni vojni in odporni_tvo kot drûavljanska vojna*, in «Prispevki za novejšo zgodovino», vol. 40, 2000, 1, pp. 159-170.
8. Recensione a: *La Resistenza tra storia e memoria*, a cura di N. GALLERANO, Milano, Mursia, 1999, in «Annale della SISSCO», I (2000), p. 212.
9. Intervista a C. Pavone di S. FIORI, in «La Repubblica», 23 mag. 2000.
10. Intervista a C. Pavone di S. FIORI, in «La Repubblica», 15 ott. 2000.

2001

1. *Il bilanciamento dei diritti*, in *Segreti personali e segreti di Stato. Privacy, archivi e ricerca storica,* a cura di C. SPAGNOLO, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2001, pp. 67-72 (Società italiana per lo studio della storia contemporanea, Quaderni 1).
2. *Ricondurre gli archivi nell'ambito del diritto comune*, in *Segreti professionali e segreti di stato. Privacy, archivi e ricerca storica,* a cura di C. SPAGNOLO, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2001, pp. 137-139 e, per interventi nel dibattito, pp. 73 e 76 (Società italiana per lo studio della storia contemporanea, Quaderni 1).
3. *Le interpretazioni del fascismo. Tra ortodossie e revisionismi*, in *Il Novecento a scuola. Un ciclo di lezioni*, a cura di A. VITALE, Roma, Donzelli, 2001, pp. 111-127.
4. *La nascita della Repubblica e la Costituzione*, in *Lezioni per la Repubblica. La festa è tornata in città*, a cura di M. VIROLI, Reggio Emilia, Edizioni Diabasis, 2001, pp. 85-97.
5. *Stato e istituzioni in Italia*, in *Ernesto Ragioneri e la storiografia del dopoguerra*, a cura di T. DETTI – G. GOZZINI, Milano, Angeli, 2001, pp. 55-66.
6. *The two levels of public Use of the Past*, in «Mediterranen Historical Review», vol. 16, 2001, 1, pp. 74-86.
7. *Per la storia del revisionismo in quanto realtà politica*, in «I viaggi di Erodoto», 2001, 43-44 (n. speciale: *Atti del convegno Mappe del Novecento, convegno nazionale di studi e aggiornamento sulla storia, Rimini, 22-24 novembre 2001*), pp. 133-142.
8. *Introduzione*, in SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA, *Rivoluzioni. Una discussione di fine Novecento. Atti del convegno annuale SISSCO*,

Napoli, 20-21 novembre 1998, a cura di D.L. CAGLIOTI – E. FRANCIA, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2001, pp. IX-XVII (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Quaderni della «Rassegna degli Archivi di Stato» 98).

9. *Memoria fascista di uno storico democratico, con una lettera di Claudio Pavone a Roberto Vivarelli*, in «L'Indice dei libri del mese», 2001, 1, pp. 14-15.

10. Intervento al convegno *La storia e la privacy. Archivisti e storici tra legislazione e responsabilità*, in ASSOCIAZIONE BIANCHI BANDINELLI – ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *La storia e la privacy. Dal dibattito alla pubblicazione del codice deontologico. Atti del seminario di Roma, 30 novembre 1999, e testi normativi*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli Archivi di Stato, 2001, pp. 33-37 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Quaderni della «Rassegna degli archivi di Stato» 96).

11. Intervento, in *Memorie e bilanci dell'esperienza repubblicana. Atti della riunione della Consulta, Firenze 26 marzo 2001*, a cura della ASSOCIAZIONE PER LA STORIA E LE MEMORIE DELLA REPUBBLICA, s.l., s.e., [1999], pp. 17-23.

12. Intervento alla giornata di studio «Costanzo Casucci archivista e storico», in «Rassegna degli Archivi di Stato», LXI (2001), 1-2-3, pp. 252-257.

13 Intervento alla presentazione del volume di F. VALENTI, *Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale* (Archivio di Stato di Firenze, 16 ott. 2000), in «Rassegna degli Archivi di Stato», LXI (2001), 1-2-3, pp. 273-276.

14. Nota su *Cartoline postali di Gaetano Salvemini a Claudio Pavone*, in «Il Ponte», LVII (2001), 6, pp. 68-69

15. Recensione a: G. MICCOLI, *I dilemmi e i silenzi di Pio XII*, Milano, Rizzoli, 2000, in «Annale della SISSCO», II (2001), p. 301.

16. Recensione a: G. PARLATO, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, Bologna, Il Mulino, 2000, in «Annale della SISSCO», II (2001), p. 320.

17. In *quell'isola ci fu un atto fondativo della Resistenza*, in «La Repubblica», 3 mar. 2001.

18. *Cinque domande a Claudio Pavone*, in «Nuvole», XI (2001), 2, pp. 12-15.

19. *I conti col passato. La polemica sul revisionismo. Intervista a Claudio Pavone sull'uso politico della storia*, a cura di T. MARRONE, in «Il Mattino», 14 giu. 2001.

2002

1. *La Resistenza in Italia: alcuni nodi interpretativi*, in «Ricerche di storia politica», V (2002), 1, pp. 31-38.

2. *Introduzione*, in P. D'ANGIOLINI, *Scritti archivistici e storici*, a cura di E. ALTIERI MAGLIOZZI, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002, pp. XVII-XXXII (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 75).

3. *Presentazione*, in «Parolechiave», 2002, 26, (n. mon.: *Disobbedienza*), pp. 7-10.

4. Recensione a: P. PEZZINO, *Storie di guerra civile. L'eccidio di Niccioleta*, Bologna,

Il Mulino, 2001, in «Annale della SISSCO», III (2002), p. 365.

5. Recensione a: B. SPINELLI, *Il sonno della memoria. L'Europa dei totalitarismi*, Milano, Mondadori, 2001, in «Annale della SISSCO», III (2002), p. 425.
6. *L'onnipotenza della maggioranza*, in «La Repubblica», 7 mag. 2002.
7. *Quando la verità viene storpiata*, in «La Repubblica», 18 lug. 2002.
8. Intervista a C. Pavone di P. BATTIFORA, in «Il Secolo XIX», 27 gen. 2002.
9. Intervista a T. Zevi e C. Pavone di S. FIORI, in «La Repubblica», 14 set. 2002.
10. Intervista a C. Pavone di M. SOLANI, in «L'Unità», 13 dic. 2002.

2003

1. Intervento, in «Parolechiave», 2003, 29, (n. mon. *America*), pp. 11-14.
2. *Prefazione*, in L. VERDOLINI, *La trama segreta. Il caso Sandri tra terrorismo e polizia politica fascista*, Torino, Einaudi, 2003, pp. IX-XVI.
3. C. PAVONE – F. RICCOBONO, *Presentazione*, in «Parolechiave», 2003, 30, (n. mon. *Proprietà*), pp. VII-XII.
4. *Presentazione*, in *Catalogo-mostra fotografica*, Torchiara, Il Comune di Torchiara, 2003.
5. Recensione a: G. MELANCO, *Annarosa non muore. Appunti sulla guerra di liberazione nelle province di Belluno e Treviso, 8 settembre 1943 – 2 maggio 1945*, Belluno, Istituto storico bellunese della Resistenza e dell'età contemporanea, 2002, in «Annale della SISSCO», IV (2003), p. 477.
6. *Le carte del nostro passato*, in « La Repubblica», 10 apr. 2003.
7. *La memoria non può essere unica*, in «Liberazione», 25 apr. 2003.
8. Intervista a C. Pavone di I. VANTAGGIATO, in « Il Manifesto», 13 mar. 2003.
9. Intervista a C. Pavone di I. VANTAGGIATO, in «Il Manifesto», 7 sett. 2003.
10. Intervista a C. Pavone di T. MARRONE in «Il Mattino», 31 ag. 2003.
11. Intervista a C. Pavone di S. FIORI, in «La Repubblica», 23 sett. 2003.
12. Intervista a C. Pavone di T. MARRONE, in «Il Mattino», 20 dic. 2003.

INDICE DEI NOMI

Abbate, inchiesta 733
Abbondanza, Roberto 259, 420, 529
Abrate, Michele 273
Accattatis, Vincenzo 527
Acerbo, Giacomo 636
Acquaderni, Giovanni 591
Acquarone, Pietro 489
Affinati, Eraldo 733
Aga Rossi, Elena 400, 408, 425, 428, 430, 436, 443, 445, 446, 461, 481, 484, 485, 493, 495, 538
Agosti, Aldo 417
Agostino, santo 352, 353
Agulhon, Maurice 568
Aiello, Nello 777
Aimo, Piero 718, 719
Ajani, Giulio 585
Ajello, Raffaele 708, 712
Alatri, Paolo 281, 285
Albana, Caterina 781
Aldi, Leo: *v.* Venturi, Franco
Aldisio, Salvatore 421, 490, 492, 494
Aleandri Barletta, Edvige 328, 736
Aleati, Giuseppe 276
Alessandrone Perona, Ersilia 359, 778
Alfassio Grimaldi, Ugoberto 772
Allocati, Antonio 317
Altieri Magliozzi, Ezelinda 13, 119, 230, 746, 749, 783
Amadei, Luigi 585
Amato, Giuliano 395, 396
Ambrogetti, Andrea 780
Ambrosini, Giangiulio 508
Amendola, Giorgio 397, 426, 506
Amendola, Giovanni 663
Amenofi IV, faraone d'Egitto 80
Anchieri, Ettore 295
André, Gianluca 295
Andreazzoli, Giovanni 518
Andreotti, Giulio 421, 422, 425, 478, 486, 515
Angus, Jan 657
Antonelli, carte 67
Antonelli, Giacomo 40, 62, 582, 591
Antoni, Carlo 250, 310
Antoniani Persichilli, Gina 512
Antonicelli, Franco 79, 81
Anzilotti, Dionisio 44, 562
Apih, Elio 287
Aprile, Pietro 598
Aquarone, Alberto 286-288, 397-399, 453, 487, 534, 634, 636-638, 648, 652, 665, 671, 674, 722, 766, 768
Ara, Angelo 564
Arcoleo, Giorgio 619
Arendt, Hannah 656, 666
Aretano, processo 473
Arfè, Gaetano 54, 184, 257. 261, 265, 267. 289, 766
Arganelli, Luciano 165
Aristofane 348
Aristotele 332
Arlotta, Enrico 613
Arnaldi, Girolamo 59, 736
Arsento, Giuseppe 259
Artom, Ernesto 255
Astuti, Guido 259
Azéma, Jean Pierre 776, 782

Babeuf, François Noel 574
Badoglio, Pietro 290, 381, 393, 431, 432, 436-438, 441, 454, 458, 468, 487-492, 511, 519, 534, 537, 538, 675, 703
Bakunin, Michail Aleksandrovic 265
Balbo, Felice 716
Baldassarre, Antonio 599
Baldini, Nadia 778
Balsamo, Luigi 158
Bandettini, Pierfrancesco 276, 277
Banti, Alberto Mario 562, 574
Barbato: *v.* Colajanni, Pompeo
Barbieri, Gino 276
Bardèche, Maurice 652
Barile, Paolo 465, 468, 469
Barone, Domenico 636
Barraclough, Geoffrey 199, 357
Barracu, Francesco Maria 437
Barrot, Odilon 721
Bartoloni, Franco 51, 270, 325
Barzilai, Salvatore 610
Bassano, Carlo 496
Basso, Lelio 412, 449, 529, 576, 677, 687, 694
Bastgen, Hubert 59, 591
Battaglia, Achille 452, 465-468, 471, 473, 476
Battaglia, Felice 760
Battaglia, Roberto 283, 291, 292, 422, 516
Battelli, Maurice 555, 556, 599
Battifora, Paolo 784
Battini, Michele 520, 537, 557, 561, 568, 577-579
Battistella, Antonio 583, 584
Bauer, Riccardo 761
Bauman, Zygmunt 661, 666
Bautier, Robert Henri 249, 296
Baviera Albanese, Adelaide 260
Bédarida, François 776
Beernaert, Auguste Marie François 575
Bellò, Carlo 270
Bencistà, M. Giovanna 220
Bendiscioli, Mario 174, 291, 425
Benedetto XV, papa 269
Beneduce, Alberto 645-647
Benjamin, Walter 358
Bensa, Enrico 276
Berengo, Marino 310
Berlinguer, Enrico 547
Berlinguer, Luigi 158
Berlinguer, Mario 468, 469
Bernabò Brea, Luigi 159
Bernagozzi, Giampaolo 81
Bernardo, Mario 418, 465, 486, 769
Berselli, Aldo 281
Bertacchi, Giuliana 216, 221
Bertani, Agostino 561
Berti, Giorgio 508
Berti, Giuseppe 267
Berti, Luigi 581
Bertolini, Ottorino 278
Bertolini, Pietro 617
Bertoni Jovine, Dina 297
Bianchi, Celestino 54
Bianchi, Gianfranco 413, 441, 767
Bianchi, Michele 636
Bianchi, Nicomede 47
Bianco, Gino 576
Biancorosso, Rodolfo 437
Bidussa, David 655
Bigaran, Mariapia 604, 605, 619
Bignami, Enrico 725
Bilancia, Fernando 157
Biljan, Franjo 83-87, 91, 326
Billia, Antonio 63
Binchi, Carmela 10, 31, 130, 186, 226, 358, 729, 757, 782
Bismarck Schönhausen, Otto E., von 572
Bisori, Guido 740
Bissolati, Leonida 255, 267, 615-617
Blanc, Alberto 582, 583
Bloch, Marc 11, 15, 120, 199, 225, 509
Bobbio, Norberto 190, 441, 555, 558, 653, 660, 720
Bocca, Giorgio 292, 293
Boccalatte, Luciano 220
Boccardo, Girolamo 631
Bocchini, Arturo 398, 635
Bolis, Luciano, archivio 216
Bollati di Saint-Pierre, Emanuele Federico 48
Bologni, Giuseppe 367
Bon Valsassina, Marino 555
Bonacolsi, carte 302

Bonaini, Francesco 305
Bonanate, Luigi 557
Bonaparte, Girolamo Napoleone 556
Boncompagni, Carlo 582
Boncompagni, principi 337
Bonelli, Franco 93, 157, 646, 777
Bonelli, Giuseppe 314
Bonghi, Ruggero 585, 724
Bongi, Salvatore 99, 105, 111, 121, 134, 326
Bongiovanni, Bruno 566
Bongiovanni Bertini, Mariolina 343
Bonifacio, Baldassarre 131, 186
Bonifacio VIII, papa 221
Bonini, Francesco 27, 670, 709, 718
Bonini, Isidoro 274
Bonnevay, Laurent 576
Bonomi, Ivanoe 267, 393, 409, 414, 415, 422, 434, 442-446, 448, 458, 459, 466, 481, 486, 491-496, 538, 607, 627
Borboni, dinastia 306, 347, 348
Borelli, Giacinto 671
Borgeaud, Charles 554
Borgioli, Maura 239
Borgna, Giacomo Luigi 485
Borioli, Daniele 776
Borkenau, Franz 657
Borsi, Umberto 708
Bosio, Gianni 264, 265
Botta, Roberto 776
Bottai, Giuseppe 379, 641, 642
Bottomore, Thomas Burton 780
Bozzetti, Gherardo 772
Bracco, Melina 78
Bracher, Karl D. 648, 657, 658
Braibant, Charles 296
Brancato, Francesco 260, 282
Brandi, Cesare 159, 180, 356, 770
Braudel, Fernand 343
Bravo, Anna 227, 293, 542, 765
Brenneke, Adolf 71, 72, 94, 187, 188, 204, 210, 384
Brignole, Giacomo 39, 40, 42
Briguglio, Letterio 281
Broise, Guido 437
Brown, Benjamin F. 599
Brunialti, Attilio 561-563, 582, 598, 672
Brusasca, Giuseppe 428
Buchanan, Allen 557
Bucharin, Nikolaj Ivanovic 571
Burke, Edmund 574, 602
Burrin, Philippe 540
Byrnes, James 447

Cabanis, Pierre-Jean-Georges 567
Cacioli, Manuela 119
Cadorna, Carlo 722
Cadorna, Raffaele 59, 61, 67, 485, 581-585, 588, 591-593
Caetani di Sermoneta, Michelangelo 583
Cafagna, Luciano 65, 275, 413, 578-580, 603, 616, 775
Caffi, Andrea 575
Caglioti, Daniela Luigia 783
Čajkovskij, Pëter Il'ic 341
Caio Giulio Cesare 80
Caizzi, Bruno 272
Calamandrei, Piero 441, 443, 446-448, 452, 519, 526, 527, 570, 675, 677, 681
Calandra, Piero 722, 725, 726
Calasso, Francesco 420, 529, 707
Califano, Elio 165, 366, 736, 741
Calogero La Malfa, Luisa 445
Cambacérès, Jean-Jacques Régis, de 567
Camerani, Sergio 54, 261, 601
Caminiti, Luciana 717
Cammarota, Arcangelo 490
Campana, Augusto 154
Candeloro, Giorgio 633, 640, 648
Cannistraro, Philip V. 399, 653
Cantelli, Girolamo 64, 305, 604
Cantimori, Delio 10, 251, 252, 286, 294, 571
Capitini, Aldo 687, 688, 759
Cappelletti, Mauro 441, 519
Caracciolo, Alberto 44, 64, 260, 264, 277, 280, 396, 477, 500, 761, 767
Carandini, Andrea 159
Carandini, Nicolò 407
Carbone, Ferdinando 469
Carbone, Giuseppe 553, 779
Carbone, Salvatore 165, 734, 736
Carcopino, Jérome 577

Cardone, Domenico Antonio 760
Carignani, Giovanni 494, 496
Carrillo, Elisa 271
Carini, Giacinto 562, 563, 597, 725
Carini Dainotti, Virginia 297
Carli Ballola, Renato 761
Carlo III, di Borbone, re di Napoli e di Sicilia 301
Carlo Alberto, di Savoia, re di Sardegna 456, 533, 671
Carlo Emanuele III, di Savoia, re di Sardegna 304
Carlo Magno 372
Carmignani, Paolo 781
Carocci, Giampiero 255, 257, 262, 283, 284, 318, 366, 396, 397,423, 509, 603, 605, 613, 616, 633, 651, 652, 733, 736
Carocci, Sandro 90, 214, 367
Carr, Edward H. 251, 259
Carré De Malberg, Raymond 556, 576
Carucci, Paola 13, 119, 120, 197, 199, 211, 213, 217, 222, 231, 368, 377, 438, 652, 734, 739, 746, 750
Casali, Luciano 219, 291, 766
Casanova, Eugenio 97, 107, 314
Casati, Alessandro 484, 485
Casati, Gabrio 606
Case, Lynn M. 257
Cassese, Leopoldo 263, 326
Cassese, Sabino 155, 396, 449, 455, 456, 477, 500, 501, 549, 556, 557, 643, 674, 680, 709, 712, 721, 724
Castagnola, Stefano 64, 581-583, 585, 594
Castellani, Alessandro 585
Castellani, Augusto 584, 585, 588
Castellani, carte 67
Castiglioni, Pietro 590
Castronovo, Valerio 273, 277, 296, 505
Casucci, Costanzo 89, 151, 214, 268, 288, 289, 320, 366, 367, 377-382, 459, 652, 733, 736, 765
Catalano, Franco 264, 265, 293, 414, 433, 484, 485, 683
Cattaneo, Carlo 672, 686
Cattani, Leone 421, 441
Cavagnola, Bruno 777, 778
Cavalieri, Enea 619
Cavalli, Luciano 652
Cavarra, Roberto 522
Cavour, Camillo Benso, conte di 47, 52, 281, 306, 319, 561-563, 574, 597, 672, 724, 725
Celli Giorgini, Maria Rosaria 31
Cencetti, Giorgio 72, 73, 159, 162, 314-316, 740
Cenni, Enrico 721
Cerrito, Gino 263
Cerroti, Filippo 584
Cervellati, Pier Luigi 324
Cervelli, Innocenzo 563, 566
Ceva, Bianca 292, 764
Chabod, Federico 59, 64, 237, 281, 311, 318, 498, 558-561, 580, 583, 598, 601, 605, 652
Chessa, Pasquale 536
Chiesa, Guido 776
Chimirri, Bruno 609
Churchill, Winston 428, 429, 436, 458
Ciano, Galeazzo 378, 458, 534
Cimbàli, Eduardo 559
Cingolani, Mario 469
Ciocca, Ermanno 496
Ciocca, Pierluigi 653
Claretie, Jules 189
Clementi, Stefano 637
Clère, Jules 569
Clough, Shepard Bancroft 272
Coccapieller, Francesco 585
Coen Cagli, Maria Letizia 780
Coen Pirani, Emma 158
Coglitore, Domenico 438
Colajanni, Pompeo 463
Colarizi, Simona 175
Coles, Harry L. 430
Collotti, Enzo 291, 436, 502, 539, 571, 648, 655, 764, 776, 782
Colorni, Eugenio 730
Colucci, Giuseppe 581
Combe, Sonia 238
Comte, Auguste 353
Condorcet, Jean-Antoine-Nicolas, 566, 575
Consolini, Domenico 39
Conti, Elio 263, 264, 317
Conti, Ettore 644

Conti, Laura 292, 763
Contini, Giovanni 165, 217
Coppino, Michele 606
Coppola, Francesco 639
Coppola, Nunzio 261
Corbino, Epicarmo 468
Cordero di Montezemolo, Massimo 64
Cordova, Ferdinando 652
Corner, Paul 175
Corradini, Camillo 285
Correnti, Cesare 64, 201, 585
Corte. Clemente 594
Corte, Ilario 105, 300
Cortese, Nino 572
Cortese, Pasquale 516, 517
Cortesi, Elena 696, 697
Cortesi, Luigi 263, 770
Corti, Maria 241
Cosimo I, de' Medici, duca di Firenze, poi granduca di Toscana 301
Costa, Andrea 90, 265
Costa, Nino 585
Crainz, Guido 540, 775
Craxi, Bettino 546
Craxi, Vittorio 497
Crisafulli, Vezio 394, 395, 449, 453
Crispi, Francesco 59, 215, 255, 281-283, 318, 561, 581, 605, 607, 613, 647, 672, 674, 721
Cristofari, Maria 736
Crito: *v.* Scolari, Leone
Croce, Benedetto 121, 126, 310-312, 378, 512, 569, 620, 656, 674, 677, 724
Curato, Federico 295
Curiel, Eugenio 411, 416, 426, 513
Curto: *v.* Siccardi, Nino
Czeczot-Gawrak, Zbigniew 80

D'Addario, Arnaldo 328
D'Addio, Mario 671
D'Afflitto, Rodolfo 64
Dallari, Umberto 326
Dalle Nogare, Liliana 262
Dal Pane, Luigi 279
D'Amelio, Giuliana 562
Damilano, Andrea 407
D'Amoja, Fulvio 295
Da Mosto, Andrea 105, 326
D'Andreamatteo, Sandro 194
Daneo, Camillo 525
Dani, G.: *v.* Dolmetta, Girolamo
D'Angiolini, Piero 14, 15, 87, 88, 97, 119, 124, 126, 127, 156, 163, 168, 182, 197, 230, 260, 262, 299, 308, 366, 368, 385, 724, 731, 733, 736, 746-749, 770, 771, 773, 783
D'Antoni, Giovanni 492, 497
D'Aragona, Ludovico 452
Dastre, Albert 250
Datini, archivio 317
Daumard, Adeline 277
D'Azeglio, Massimo 65
Deakin, Frederick William 290, 292, 397, 398, 482
Debbasch, Charles 566, 567, 576-578
De Biase, Corrado 284
De Bono, Emilio 262
De Caro, Raffaele 468, 702
De Castiglioni, Vittorio 59
De Cecco, Marcello 719
De Courten, Ludovica 746
De Donato, Gigliola 776
De Felice, Franco 505, 507, 511, 779
De Felice, Raffaele 70
De Felice, Renzo 252, 267, 268, 285, 286, 296, 379, 395, 503, 534-536, 633, 638, 649, 652, 764
De Feo, Francesco 259
De Feo, Italo 523
De Gasperi, Alcide 271, 393, 407, 442, 445, 446, 448, 449, 469, 486, 496-498, 501, 506, 515-517, 546, 678, 703
De Gaulle, Charles 205, 357, 406, 409, 457
De Gioannis Gianquinto, Giovanni 712
De Giorgi, Fulvio 566, 573, 716
De Grazia, Victoria 650
Del Bo, Giuseppe 262, 764
Del Boca, Angelo 534
Del Carria, Renzo 521
Del Giudice, Pietro 498, 518
Della Peruta, Franco 174, 258, 262, 263, 265, 766
Delle Piane, Mario 420
Del Noce, Augusto 652

Del Piazzo, Marcello 119, 328
Del Re, Niccolò 37
De Luna, Giovanni 776, 779
De Marchi, Teodosio 554
Demarco, Domenico 40, 277, 587, 588
De Meis, Angelo Camillo 569, 572
Demofilo: *v.* De Gasperi, Alcide
De Murtas, Mario 778
De Nicola, Enrico 468
De Nicolò, Marco 780
Denquin, Jean Marie 554, 555, 573, 599
Dentoni Litta, Antonio 13, 119, 123, 124, 129, 746, 749, 750
Déotte, Jean Louis 325, 355, 360, 560
De Parieu, Félix Esquirou 572
Depretis, Agostino 255, 318, 603-605, 613,
De Roberto, Federico 359
De Rosa, Gabriele 258, 269, 270, 285, 766
De Rosa, Luigi 158, 277
De Sanctis, Francesco 296, 720
Desideri, Carlo 506
De Siervo, Ugo 465, 468, 469
De Stefano, Francesco 282
Detti, Tommaso 715, 782
De Vecchi di Val Cismon, Cesare Maria 62, 255, 581
Diani, Marco 579
Diceforo, Quinto 693
Di Giuseppe, Vincenzo 367
Di Nolfo, Ennio 295
Di Valerio, Franca 351, 781
Di Zio, Tiziana 10, 130, 186, 226, 358, 729, 782
Djilas, Milovan 428
Dolmetta, Girolamo 515
Dossetti, Giuseppe 677
Douzou, Laurent 778
Drčar-Murko, Mojca 778
Drei, Giovanni 105, 326
Dreyfus, Alfred 190
Duguit, Leon 587, 599
Dumas, Charles 406
Dunnage, Jonathan 531, 781
Durkheim, Emile 709
Dutschke, Rudi 412
Einaudi, Luigi 407, 497
Eisenhower, Dwight D. 430
Ellwood, David W. 431, 495, 512
Emiliani, Andrea 165
Engels, Friedrich 262, 412, 570, 625
Enzensberger, Hans Magnus 190
Ercoli: *v.* Togliatti, Palmiro
Ermini, Giuseppe 740
Este, casato 305, 310
Etnasi, Fernando 770
Evans, Frank B. 77

Facta, Luigi 252, 258, 285
Faggi, Vico 769
Falaschi, Giovanni 769
Falconi, Ettore 259
Fanfani, Amintore 276
Fano, P. P. 452
Farinacci, Roberto 632, 638, 666
Farini, Carlo 411, 418
Farini, Luigi Carlo 44, 45, 50
Farnese, carte 302
Farneti, Paolo 396
Fasano Guarini, Elena 126, 310
Fatica, Michele 285
Faucci, Riccardo 456
Fauci Moro, Lucia 119
Fazio, Antonino 490
Febvre, Lucien 16, 250, 253, 293, 294, 310, 311, 714
Federico I, Barbarossa 80
Federzoni, Luigi 666
Feith, Johan Adriaan 72, 314
Felici, Guglielmo 37
Felloni, Giuseppe 277
Ferdinando II, di Borbone, re delle Due Sicilie 672
Ferracciu, Antonio 709
Ferrajoli, Luigi 527
Ferrara, Francesco 296
Ferrara, Gianni 516
Ferrara, Mario 444
Ferrara, Patrizia 733, 734
Ferrari, Francesco Luigi 636, 637, 640, 645
Ferrari, Giuseppe 594, 686
Ferrari Aggradi, Mario 163

Ferraris, Carlo Francesco 712
Ferraris, Efrem 252
Ferratini Tosi, Francesca 219, 774
Ferrero, Guglielmo 633
Ferri, Franco 719
Ferro, Marc 77
Feruglio, Anna E. 159
Festa, Aster 494
Filangieri, Riccardo 324
Fimiani, Enzo 566, 567
Finocchi, Anna 359
Finocchi, Luisa 92
Fioravanti, Gigliola 367
Fioravanti, Maurizio 673, 679, 703, 719
Fiore, Pasquale 559
Fiori, Giuseppe 267
Fiori, Simonetta 782, 784
Firpo, Luigi 321
Firpo, Massimo 631
Fisichella, Domenico 602
Fiumanò, Caterina 526
Flamigni, Sergio 770
Fleming, Anne E. 81
Flores, Marcello 460, 520, 521, 655, 780
Foa, Lisa 571
Foa, Vittorio 408, 414, 422, 513, 515, 617, 624, 626, 646, 651, 678, 686, 777
Fontana, Sandro 652, 771
Fonzi, Fausto 268, 269, 280, 283, 366, 616, 733, 736
Foot, Michael R. D. 769
Forcella, Enzo 543
Fornaciari, Bruno 488, 489
Forti, Ugo 454, 468
Fortunato Vitale, Lilliana 60, 772
Fraenkel, Ernst 648, 661, 711
Franceschini, Francesco 18, 154-156, 158, 161, 164, 166, 171, 177, 328, 751-753
Franchini, Vittorio 759
Francia, Enrico 783
Franco, Francisco 288, 355, 656
François, Michel 77
Francovich, Carlo 265, 293, 419, 763
Frank, Robert 778
Franzini, Guerrino 293, 484
Frassati, Filippo 292, 411, 414, 432, 484
Frattarolo, Renzo 162
Fried, Robert C. 256, 257, 638, 722
Fruin, Robert 72, 314
Fuà, Giorgio 653
Fueter, Eduard 311
Fustel de Coulanges, Numa Denis 560, 561

Gabriele, Mariano 295
Gadda, Giuseppe 63-65, 582, 585
Gaeta, Franco 273, 296
Gaetani, Alfonso 488
Gagliani, Dianella 781
Gagliardi, Rina 781
Gaio 554
Galgano, Francesco 456
Gallerano, Nicola 198, 352, 399, 424, 428, 431, 468, 512, 532, 543, 694, 699, 774, 782
Galli Della Loggia, Ernesto 380, 535, 536, 699
Gallo, Luigi: *v.* Longo, Luigi
Gambasin, Angelo 270
Gambino, Antonio 515
Ganapini, Luigi 435, 438, 614, 779
Ganci, Salvatore Massimo 262, 283, 517, 520
Garibaldi, Giuseppe 536, 688, 697
Garosci, Aldo 288
Garretti di Ferrere, Gaetano 53
Gatella, Giuseppina 494
Gauck, Joachim 241
Gautier, Theophile 346
Gavagnin, Armando 761
Gellner, Ernest 558
Gemma, Gladio 555
Gentile, Emilio 534, 666
Gentile, Giovanni 637, 639, 652
Gentile, Guido 93, 173
Gentiloni, Vincenzo Ottorino 610, 615
Geraci, Carmelo 573
Gerlo, Umberto 496
Germani, Gino 617, 649, 660
Gerra, Luigi 64, 581, 583, 584
Gerratana, Valentino 554
Ghini, Celso 498
Ghisalberti, Alberto M. 259

Ghisalberti, Carlo 256, 259, 260
Giacomelli, Giuseppe 583, 584
Giannetto, Marina 227, 231
Giannini, Massimo Severo 159, 164, 167, 169, 178, 179, 434-436, 439, 457, 501, 519, 708
Giarrizzo, Giuseppe 421, 490
Gibelli, Antonio 465, 522, 694, 769
Gilas, Milovan: *v.* Djilas, Milovan
Ginzborg, Paul 548
Ginzburg, Leone 456, 688, 691
Gioacchino Murat, re di Napoli 186, 187, 303, 306
Gioia, Melchiorre 665
Gioli, Antonella 359
Giolitti, carte 262, 284
Giolitti, Giovanni 15, 255, 256, 258, 270, 283, 285, 318, 509, 604, 605, 610, 611, 613-617, 619, 620, 627, 633, 647, 674, 721, 723, 724
Giolli, Raffaello 762
Giorgi, Aurelia 736
Giovagnoli, Raffaello 585
Giovana, Mario 293, 401, 418, 696-698, 766
Giraldi, Anna Maria 90
Girard, Louis 580
Giuffrida, Romualdo 281, 282, 769
Giuliano, Salvatore 697
Giuliano, Salvio 420
Giusti, Wolfango 758
Giusto, Renato 263
Gleason, Abbott 658, 659
Glénisson, Jean 77
Gobetti, Paolo 78, 79
Gobetti, Piero 288, 663
Gobineau, Joseph Arthur, conte di 231, 579, 662
Goebbels, Paul Joseph 658
Gonzaga, archivio 302
Gorrieri, Emilio 293
Gorrieri, Ermanno 410, 417, 438, 768
Gozzini, Giovanni 715, 782
Gotti, Aurelio 494
Gramsci, Antonio 267, 288, 652, 689
Grana, Daniela 11, 71, 199, 300, 377
Grandi, Alfredo 267
Grandi, Dino 488, 534
Granito, Gabriella 736
Grassi, Fabio 616
Grassi, Gaetano 93, 175, 211, 214, 219, 220, 222, 418, 424, 464, 513, 694, 774
Graziano, Luigi 505, 602
Greco, Nicola 555
Gregorio XVI, papa 42
Grenier, Jean 406
Grieco, Ruggero 469, 689
Grifone, Pietro 646, 653
Grispo, Renato 366, 736
Gronchi, Giovanni 441
Grossi, Paolo 29, 707, 710, 713, 775
Gruppi, Luciano 774
Gualerni, Gualberto 653
Guarino Amella, Giovanni 490
Guarnieri, Carlo 719
Guarnieri, Laura 778
Guasco, Francesco 490
Guérin, Daniel 653
Guêze, Raoul 43, 59, 769
Gui, Luigi 157-159
Guiccioli, Alessandro 65, 66, 584
Guidotti Mori, Guido 492
Guillon, Jean, Marie 781
Guizot, François 761
Gulli, Luciano 736
Gullo, Fausto 519, 542

Habermas, Jürgen 532
Halbwachs, Maurice 353, 354
Halperin, Samuel William 585, 594
Harris, Charles Reginald S. 429, 430, 461, 469, 482, 485, 489, 491, 495
Harris, George 210
Havel, Václav 565
Hayek, Friedrich A. 656
Hearst, J. A. jr. 482
Hérmandiquer, Jean Jacques 57
Herzen, Aleksandr Ivanovich 759
Hillgruber, Andreas 564, 565
Hindeburg, Paul Ludwig, von Benecrendurff 571
Hirschman, Albert O. 608, 609, 612, 619, 620

Hitler, Adolf 436, 564, 571, 658, 662, 676
Hobsbawm, Eric J. 558, 564
Hoffmann, Stanley 541
Horty, Miklós, von Nagybánya 656
Hostetter, Richard 265
Hubermann, Leo 510
Hughes, Henry Stuart 445, 449

Ideville, Henry, d' 591
Innocenti, Silvio 490
Insolera, Delfino 355
Insolera, Italo 65, 67, 763
Inverni, Carlo: *v.* Foa, Vittorio
Isidoro di Siviglia 186
Isnenghi, Mario 653
Ivan il terribile, zar di Russia 80

Jacini, Stefano 62, 602, 625, 635, 724
Jacobelli, Jader 378
Jalla, Daniele 227
Jaurès, Jean 575, 760
Jedlowski, Paolo 351, 352, 356, 357, 780
Jemolo, Arturo Carlo 268, 524, 669-671, 686, 701, 710, 711, 715, 716
Jenkinson, Hilary 187
Jœcteau, Gian Carlo 566, 652
Junius: *v.* Einaudi, Luigi

Katz, Robert 767
Kédros, André 502
Kelsen, Hans 573, 618
Kirchheimer, Otto 573
Kirk, Alexander 447
Kirkpatrick, Janet 659, 661
Klein, Francesca 239
Klinkhammer, Lutz 537
Kogan, Norman 429, 433, 446, 447, 449
Kohte, Wolfgang 194
Kolb, Eberhard 564
Konečný, Zdenek 291, 766
Krüger, Dieter 239, 242
Kuhn, Axel 652
Kuliscioff, Anna 263

Labriola, Antonio 263, 296, 616
Labrousse, Ernest 277
La Farina, Giuseppe 561
La Ferla, Giuseppe 760
La Malfa, Ugo 443, 445, 480
La Marmora Ferrero, Alfonso 60, 62-64, 584, 585, 595
Lanaro, Silvio 557, 773
Landi, Gianpiero 777
Lanza, Giovanni 61-64, 581, 586, 588, 591, 593, 595
Lanzillo, Agostino 639
Lao Tsue: *v.* Tsue Lau
Laura, Ernesto G. 80
Lay, Adriana 624, 651
Lazzari, Tommaso 41
Leccisotti, Tommaso 764
Le Chapelier, Isaac 577
Leeden, Michael A. 649
Leesch, Wolfang 72
Legnani, Massimo 418, 424, 464, 517, 534, 653, 683, 694, 715, 766, 768, 772, 774, 775
Le Goff, Jacques 693
Lener, Salvatore 467
Lenin, Vladimir 354, 412, 625
Leone XII, papa 37
Leone XIII, papa 269
Leopoldo I, d'Asburgo Lorena, granduca di Toscana 301, 303
Leotti, Antonio 776
Le Roy Ladurie, Emmanuel 206
Leto, Guido 468
Levi, Alessandro 441, 519
Levi, Carlo 511, 700
Levi, Primo 702
Levi Della Torre, Stefano 664
Li Causi, Girolamo 520
Liguori, Guido 778
Lipparini, Roberto 31
Locorotondo, Giuseppe 259
Lodetti, Vico: *v.* D'Aragona, Ludovico
Lodolini, Armando 37, 49, 105, 326, 365, 369

Lodolini, Elio 126, 131, 132, 158, 366
Lodolini Tupputi, Carla 58, 60
Lombardi, Enrico 164
Lombardi, Gabrio 555, 564
Lombardi, Riccardo 422, 424, 447, 497
Lombardo, Antonino 154, 159, 165
Longo, Luigi 411, 412, 461, 486, 533, 689
Lopez, Pasquale 763
Lotti, Luigi 284
Luciani, Francesco 559, 560, 575
Lucifero, Falcone 468, 490-492, 702
Lucifredi, Roberto 735
Luigi Napoleone Bonaparte, re d'Olanda 569, 625
Luigi XIV, di Borbone, re di Francia 80
Lume, Elena 746
Lume, Lucio 128
Luperini, Romano 507
Lupis, Giuseppe 169
Luraghi, Raimondo 293
Lussu, Emilio 405, 481, 688
Luzzatti, Luigi 610, 611, 618-620, 627
Luzzatto, Gino 272-274, 276, 764
Lyttelton, Adrian 634, 637, 638

M. S.: *v.* Ginzburg, Leone
Maas, Annette 564
Macdonald, J. S. 612
Macaluso, Giovanni 469
Maccarani, Alli 581
Macchitella, Carlo 513
Maddalena, Maurizio 689
Magri, A. F. 452
Maida, Bruno 780
Maier, Charles S. 355, 507, 548, 557, 558, 627, 651
Maini, Roberto 158
Mainuš, František 291, 766
Maitland, Frederic 718
Malagola, Carlo 48, 49
Malatesta, Maria 619
Malgeri, Francesco 652
Mallet Du Pan, Jacques 577
Malvezzi, Piero 292
Mamiani della Rovere, Terenzio 558
Manacorda, Gastone 264, 265, 274, 283, 377, 760
Mancini, Fausto 90, 260
Mancini, Pasquale Stanislao 554, 595
Mancini, Pietro 491, 494
Manfredi, Giuseppe 50
Manfroni, Camillo 593
Manfroni, Giuseppe 64, 66, 593
Mangiameli, Rosario 697
Mangoni, Luisa 566, 572, 573, 653
Manin, Bernard 573, 574
Manno, Carlo 488
Manno Tolu, Rosalia 90, 481
Manoilesco, Mihail 666
Mantelli, Brunello 221
Manzoni, Alessandro 310, 334
Manzotti, Fernando 267, 766
Mao Tse-Tung 542
Maometto (Muhammad) 80
Maraffi, Marco 641
Marchese, Ugo 276
Marchetti, Luciana 264
Marchi, Teodosio 44, 60, 63
Margiotta Broglio, Francesco 269, 711, 768
Maria Teresa, d'Asburgo Lorena 175
Mariani, Gianni 92
Mariano, Salvatore 367
Marinelli, Oddo 494
Marino, Emanuele Valerio 78
Mario, Alberto 581, 686, 760
Marmiroli, Renato 263
Marrone, Titti 783, 784
Martin, Jean-Clément 778
Martini, Angelo 269
Martini, Enrico 220
Martini, Giuseppe 125
Martino, Enrico 496
Marx, Karl 262, 336, 347, 412, 570, 620, 625
Marzocchi, Luciano 770
Masella, Luigi 762
Masetti de Concina, Luciana 157
Masi, Luigi 585
Masini, Pier Carlo 262, 265, 288
Mason, Tim 533
Massarani, Tullo 721
Mati, Amato 494
Matteotti, Giacomo 262, 634, 658, 659

Matteucci, Nicola 404, 555, 579
Matthews, Herbert 446
Mattioli, Raffaele 250, 310
Maturi, Walter 310
Mauri: *v.* Martini, Enrico
Maurizio: *v.* Parri, Ferruccio
Mauro, Carlo 693
Mazza, Libero 492
Mazzatinti, Giuseppe 325
Mazzini, Giuseppe 536, 561, 593, 672, 686, 697
Mazzonis, Filippo 614
Mecucci, Gabriella 777, 778
Meda, Filippo 270, 618
Medici-Tornaquinci, Aldobrando 89, 90, 444, 495
Melanco, Giovanni 784
Melis, Guido 22, 125, 232, 549, 674, 680, 717, 719, 721, 724, 726, 735, 736
Melograni, Piero 67, 274, 278, 286, 296, 653, 766
Menabrea, Luigi Federico 722
Mencherini, Robert 781
Meneghetti, Egidio 496
Mercuri, Lamberto 482
Meriggi, Marco 719
Merli, Stefano 262, 288, 686, 765
Merlini, Stefano 570, 673, 719
Merlino, Francesco Saverio 563
Merola, Alberto 652
Miccoli, Giovanni 783
Michel, Henri 78-81, 250, 253, 406, 476, 689
Michele: *v.* Venanzi, Mario
Michels, Robert 572
Michelet, Jules 665
Mignemi, Adolfo 778
Mila, Massimo 781
Mill, John Stuart 559
Millozzi, Michele 599
Minghetti, Marco 38, 40, 45, 47, 62, 523, 726
Minio, L. 452
Mira, Giovanni 276, 286, 652
Mirabelli, Giuseppe 613
Mirkine-Guetzévitch, Boris 406, 555, 556, 676
Mises, Ludwig, von 656
Missori, Mario 367, 437, 487, 489, 717
Mocchi, Achille 425
Modigliani, Giuseppe Emanuele 627
Mola, Aldo A. 396
Mola Maggio, Attilia 770
Molfese, Franco 262
Molière, Jean-Baptiste 348
Molinelli, Raffaele 279
Molotov, Vjaceslav Michajlovic 657
Momigliano, Arnaldo 566
Momigliano, Franco 402, 686
Mommsen, Theodore 560, 563
Mommsen, Wolfgang 242
Monier, Walter 766
Monnerot, Jules 652
Monnier, Henry 587, 599
Montecchi, Mattia 59, 585
Montezemolo, Massimo: *v.* Cordero di Montezemolo, Massimo
Monti, Giuseppe 366
Monticone, Alberto 284
Mor, Daniele 774
Morandi, Rodolfo 402, 403, 412, 414, 417, 420, 425, 520, 687, 692
Morandini, Francesca 158, 259
Mordini, Antonio 55, 56
Morelli, Emilia 261, 760
Morgari, Oddino 255
Morghen, Raffaello 316
Mori, Giorgio 277
Mori, Renato 269
Moro, Aldo 547, 701
Moroni, Gaetano 37
Morosini, Piergiorgio 236
Mortati, Costantino 449, 555, 576, 677, 680
Mosca, Rodolfo 295
Moscatelli, Cino 762
Moscati, Ruggero 16, 47, 316, 317, 383, 731, 732, 740
Mozzarelli, Cesare 619, 709, 712
Mulè, Antonella 217
Muller, Samuel F. 72, 314
Murat, Gioacchino: *v.* Gioacchino Murat
Muratori, Ludovico 310
Murialdi, Paolo 653
Musotto, Francesco 490
Mussolini, Benito 286, 292, 366. 378, 382, 393, 397, 433, 434, 436, 437, 470,

482, 511, 516, 533, 534, 536, 538, 539, 544, 564, 565, 631-634, 636, 638, 640-643, 647, 649, 650, 652, 657, 658, 662, 663, 721
Mussolini, Rachele 182
Muttini Conti, Germana 277

Namier, Lewis B. 294, 559, 717
Nannini, Daniele 526
Napoleone I Bonaparte 110, 127, 347, 360, 569, 570, 578, 665
Napoleone III, re di Francia 55, 562, 573, 699
Napolitano, Giorgio 232, 237, 238, 245
Natale, Gaetano 256, 270, 674, 724
Negri, Guglielmo 671
Nenci, Giacomina 637
Nenni, Pietro 413, 415, 446-448, 454, 469, 483, 498, 528, 545, 677, 679
Neppi Modona, Guido 396, 438, 466, 474, 509, 779
Nespor, Stefano 709, 712
Neuberger, Benyamin 557, 558
Neufchateau, François, de 360
Neumann, Franz 711
Neumann, Franz Leopold 573, 648, 663
Nevler, Vladimir 768
Nicolini, Benedetto 316
Nicolini, Fausto 316
Nietsche, Friederich Wilhelm 355
Nievo, Ippolito 335
Nisticò, Gabriella 418
Nitti, carte 285
Nitti, Francesco Saverio 255, 258, 283, 284, 614, 647
Nobili, Mario 261, 601
Nolte, Ernst 652
Novacco, Domenico 665
Nudi, Giacinto 166
Numa Pompilio 669

Occhipinti, Maria 543
Oddo, Francesco Luigi 282
Olson, Mancur 609
Omero 342
Omodeo, Adolfo 292
Onida, Valerio 507, 526
Orano, Paolo 470
Orel, partigiano 417
Orlando, Francesco 21, 331-336, 338-342, 345-348, 360
Orlando, Ruggero 452
Orlando, Vittorio Emanuele 445, 613, 677
Orlando di Lasso 383
Ormanni, Enrica 120, 165
Orsini, Domenico 38
Orwell, George 345, 346, 352, 657
Orwell, Stefania 657
Outhwaite, William 780

Paci, Renzo 505, 773
Pacor, Mario 293
Pagetti, Renato 159
Paggi, Leonardo 542
Paggi, Mario 409
Pajetta, Giancarlo 292
Paladin, Livio 395, 398, 399, 652
Palladino, Carmelo 265
Palma, Luigi 575
Pampaloni, Guido 151
Pancamo, Antonio 490
Pansini, Giuseppe 259, 260
Paolo VI, papa 194
Papa, Antonio 43, 64, 66, 769
Papa, Emilio Raffaele 620
Papaldo, Antonino 18, 78, 148, 154, 159-166, 171, 177, 178, 180, 328, 355, 751, 754, 770
Parboni, Napoleone 585
Parigi, Salvo 759
Parini, Piero 435
Parlato, Giuseppe 783
Parri, Ferruccio 291, 380, 393, 421, 424, 425, 430, 445, 448, 449, 454, 456, 466, 480, 491, 493-497, 510, 511, 515, 517
Pasolini Dall'Onda, Niccolò 157
Pasolini, Giuseppe 38, 55-57, 494
Pasquinelli, Carla 354
Pasquino, Gianfranco 555

Passerin d'Entrèves, Ettore 281, 404
Passerini, Luisa 650, 775
Pastorelli, Pietro 295
Pastori, Giorgio 177
Paternò, Giulio 492
Paticchia, Vito 351, 781
Patrizi Montoro, Giovanni 591
Pavone, Liberiana 90, 214, 367
Pavone, Sabina 665
Peano, Camillo 497
Peano, Luigi 497
Pecorella, Corrado 44
Pedone, Antonio 719
Pedone, Franco 263
Pella, Mario 565
Pellizzi, Camillo 634
Pepoli, Gioacchino Napoleone 44, 54, 56
Peretti Griva, Domenico Riccardo 469
Pergolesi, Ferruccio 555
Permoli, Giovanni 443
Peron, Ivan Domingo 656
Perona, Gianni 198, 220, 221, 232
Peroni, Luca 105, 300
Pérotin, Yves 84, 146, 769
Perrella, Renato 71, 94, 165, 187
Perrone Capano, Renato 293
Persico, Giovanni 493, 494, 496
Persigny, Jean-Gilbert-Victor Fialin, duca di 562
Peruzzi, carte 257
Pesante, Maria Luisa 651
Peschanski, Denis 778
Pesci, Ugo 591
Petersen, Jens 379, 634, 659, 663
Petracchi, Adriana 259
Petrella, Gaetano 694
Petrucci, Armando 765
Petta, Paolo 527, 528, 573, 679
Pettinato, Concetto 472
Pezzino, Paolo 130, 537, 783
Pianciani, Luigi 62, 585
Pianciola, Cesare 288
Piano Mortari, Maria Teresa 746
Piccialuti Caprioli, Maura 359, 367, 420, 433, 529
Pièche, Giuseppe 491
Pieraccini, Gaetano 492
Pieri, Piero 289, 295
Pietro, partigiano 463
Pietro Leopoldo, d'Asburgo Lorena: *v.* Leopoldo I, d'Asburgo Lorena
Pilsudski, Józef 656
Pio IX, papa 38, 40-42, 194, 261, 586, 591
Pio XI, papa 400
Pio XII, papa 445
Pirani, Mario 775
Pirelli, Giovanni 292
Piretti, Maria Serena 598, 615, 618
Pirri, Piero 261
Pischedda, Carlo 601
Piscitelli, Enzo 293, 437, 449, 469, 497, 515
Pittoni, Bianca 768
Pivetta, Oreste 781
Pizzoni, Alfredo 433
Pizzorusso, Alessandro 508, 526, 652, 671
Plauto 348
Plinio il giovane 624
Poggio, Pier Paolo 774
Polacco, Vittorio 726
Pombeni, Paolo 534, 600, 653, 671, 672, 719
Pontier, Jean-Marie 566, 567, 576
Ponza di San Martino, Gustavo 62
Porciani, Ilaria 696
Porro, Angelo 722, 723
Portinaro, Pier Paolo 571
Portoghesi, Paolo 7, 11, 68
Posner, Ernst 207
Poulantzas, Nicos 653
Pozzi, Regina 566, 570, 573, 617
Pratesi, Alessandro 317
Predieri, Alberto 449
Preti, Domenico 653
Preti, Luigi 523
Priolo, Antonio 490
Procacci, Giovanna 777
Procacci, Giuliano 266, 282, 296, 603
Prodi, Romano 237
Proudhon, Pierre-Joseph 626, 689
Proust, Marcel 334, 339
Przeworski, Adam 617
Puntoni, Paolo 458
Pusceddu, Fausto 143, 165, 205, 323, 771

Quazza, Guido 23, 211, 293, 396, 410, 505, 532, 533, 634, 652, 772, 780
Quinet, Edgard 665
Quirini, Marta 526

Raeli, Matteo 585
Raffiotta, Giovanni 282
Ragghianti, Carlo Ludovico 441
Ragionieri, Ernesto 29, 256, 257, 259, 265, 279, 280, 291, 413, 441, 450, 499, 562, 563, 637, 652, 683, 715-726
Ramacciotti, Gaetano 366
Randeraard, Nico 717, 722, 723
Ranelletti, Oreste 447, 526
Ranke, Leopold 311, 378
Ranzato, Gabriele 130, 405, 539, 540, 688, 776, 777
Raponi, Nicola 53, 259, 773
Ravà, Franco 289
Re, Emilio 255, 287, 366, 734
Recchi, Gaetano 38
Regnoli, Oreste 585
Reich, Wilhelm 652
Renan, Ernest 354, 557, 560
Répaci, Antonino 285, 286, 764
Resnais, Alain 80
Revelli, Nuto 698
Riario Sforza, Sisto 38
Ribbentropp, Joachim, von 657
Ricasoli, Bettino 52, 54-56, 255, 256, 494, 577, 601
Riccardi, Raffaello 470
Riccardo: *v.* Borgna, Giacomo Luigi
Ricci, Renato 472, 473, 642
Ricci, Umberto 488, 489
Riccobono, Francesco 573, 784
Ricotti Magnani, Cesare Francesco 59
Ridolfi, Maurizio 696
Rimanelli, Giose 701
Ripamonti, Camillo 169
Risoldi, Gina 159
Ristori, Renzo 158
Ristuccia, Sergio 393, 505
Rizzo, Giovanni Battista 407, 450, 452
Roads, Christopher Herbert 79
Rocco, Alfredo 273, 394, 395, 470, 635, 637, 639
Rochat, Giorgio 220, 295, 396, 484, 688
Rodano, Franco 716
Roderigo di Castiglia: *v.* Togliatti, Palmiro
Rodotà, Stefano 228, 453, 557, 673, 711, 719, 768
Rokkan, Stein 601, 603, 607, 618
Romanelli, Raffaele 191, 396, 505, 508, 522, 525, 570, 600, 601, 604, 606, 607, 669, 673, 719, 726
Romano, Aldo 264, 265
Romano, Salvatore Francesco 264, 267, 282
Romano, Santi 44, 394, 561, 714
Romboli, Roberto 526
Romeo, Rosario 251, 256, 257, 272, 279, 289, 319, 380
Romita, Giuseppe 486, 497, 498
Roosevelt, Franklin D. 426, 429, 430, 436, 445, 528
Rosanvallon, Pierre 566-569
Rosselli, Carlo 380, 381, 392, 543, 652
Rosselli, Nello 265, 544
Rossi, Ernesto 407, 653
Rossi, Mario G. 285, 511, 524, 534, 715, 722, 767
Rossi, Pietro 571
Rossi Doria, Anna 510, 519, 535, 542, 757, 775
Rossini, Giuseppe 262, 269, 270
Rossoni, Edmondo 639
Rotelli, Ettore 171, 175, 420, 427, 436, 450, 505, 652, 683, 718, 719, 722, 753, 769, 771, 772
Rotondi, Pasquale 159
Rousseau, Jean-Jacques 554, 573, 580
Ruffilli, Roberto 450, 507, 683, 715, 771
Ruffini, Francesco 680
Rugafiori, Paride 462
Rugge, Fabio 718, 719
Ruini, Meuccio (Bartolomeo) 449
Rumi, Giorgio 295
Rumor, Mariano 169
Rusconi, Giovanni 38
Ruspoli, Emanuele 581, 584, 585
Russo, Giulio 159

Sabbatucci, Giovanni 377, 508, 653
Sabine, George Holland 760
Saccomani, Edda 652
Sadoul, George 77, 80
Saffi, Aurelio 593
Saitta, Armando 576, 761, 762
Saladino, Antonio 154, 158, 159, 162, 164, 165, 324
Salandra, Antonio 255, 256, 615, 620, 674
Salazar, Antonio, de Oliveira 656
Salisbury, Robert Cecil 570
Salomon, Ernst, von 664
Salvaco, Maria Adelaide 262
Salvadori, Massimo L. 79, 761
Salvati, Mariuccia 8, 371, 507, 549, 555, 597, 604, 620, 664, 774, 775, 778
Salvatorelli, Luigi 286, 536, 652, 659, 663
Salvemini, Gaetano 271, 279, 294, 607, 611, 612, 616, 620, 627, 635, 652, 723
Salvestrini, Arnaldo 280
Sandri, Leopoldo 37, 131, 186, 193, 314, 317, 366, 383
Sandri, Renato 776
Santaniello, Roberto 238
Santarelli, Enzo 280, 652
Santarelli, Nora 90, 214, 367
Santomassimo, Gianpasquale 511, 524, 715, 722
Santucci, Carlo 270
Sapelli, Giulio 652
Sapori, Armando 276
Saraceno, Pasquale 501
Saragat, Giuseppe 523, 526, 677
Saredo, Giuseppe 726
Sarfatti, Michele 664
Sarti, Roland 653
Sartre, Jean-Paul 340
Savelli, Domenico 38
Savoia, casa 533, 561, 672, 696
Sbarberi, Franco 514, 530, 578
Sbardella, Raffaele 774
Sbriccoli, Mario 29, 710, 713
Scannavini, Roberto 324
Scedrin, Saltykov 348
Scelba, Mario 486, 497
Schiavi, Alessandro 263
Schmitt, Carl 571-573, 625, 658
Schmitter, Philippe C. 641
Schoënberg, Arnold 383
Schramm, Erwin 290
Schwarz, Hans Peter 195
Scialoja, Antonio 606
Sciascia, Leonardo 525
Scichilone, Giuseppe 256
Scirocco, Alfonso 260
Sclavi, Marinella 522
Scoccimarro, Mauro 469, 481, 520
Scolari, Leone 618
Scoppola, Pietro 269, 400, 506, 507, 548, 670, 718, 768
Scorza, Carlo 397, 482
Scotti, Vincenzo 119
Secchia, Pietro 292, 414, 419, 432, 484, 498, 533, 762
Sella, Quintino 56, 65, 66, 582-584, 720
Selvaggi, Francesco 491
Semélin, Jacques 542
Senese, Salvatore 527
Senise, Carmine 487, 512
Sereni, Emilio 403, 425-428, 446, 465, 525
Serio, Mario 365, 733, 777
Serra, Enrico 295
Sessa, Andrea 701
Sessi, Frediano 776
Sestan, Ernesto 250, 310, 312, 316
Sforza, Carlo 430, 468, 469, 481, 512
Sherman, John 509, 510
Shirer, William L. 290
Siccardi, Nino 418
Simon: *v.* Farini, Carlo
Skrjabin: *v.* Molotov, Vjaceslav Michajlovic
Smith, Paul 561
Soddu, Paolo 781
Solani, Massimo 784
Solari, Filippo 38
Solaro, Gabriella 211, 212, 220, 221
Soleri, Marcello, archivio 92
Solmi, Renato 759
Somogji, Stefano 276
Sonnino, Sidney 395, 580, 598, 599, 601, 612, 615, 616, 674, 675
Sonzogno, Alberto 581
Soprano, Domenico 490

Sorlini, Aldo 774
Spada, Giuseppe 37
Spadolini, Giovanni 119, 156, 169, 171, 182, 184, 237, 270
Spagnolo, Carlo 782
Sparvoli, Wilma 125, 368
Spedale, Giuseppe 259
Spellanzon, Cesare 760
Sperber, Vladimiro 157
Spinelli, Altiero 422
Spinelli, Barbara 784
Spini, Giorgio 289, 291
Spinoza, Benedetto (de Baruch) 85
Spirito, Ugo 642
Spizzichino, Jader 37
Sprague, John 617
Spriano, Paolo 267, 268, 297, 716
Sraffa, Piero 229
Stalin, Josif Vissarianovic 354, 412, 428, 565, 571
Stancanelli, Antonio 490
Stanghellini, Mirena 280
Stangoni, Felice 469
Stawar, Andrzej 649, 660
Stein, Lorenz, von 719
Stella, Vittorio 84, 316, 366, 733, 736
Stella, Luigi 488
Stendardo, Guido 770
Stendhal (Henry Brulard) 346, 739
Stevens, Harold 432
Stone, Ellery 495
Stringher, Bonaldo 157
Sturzo, Luigi 543
Succo, Teresa 288
Susmel, Duilio 565, 650, 652
Susmel, Edoardo 565, 650, 652,
Suvich, Fulvio 468
Sybel, Heinrich, von 563
Sylos Labini, Paolo 455

Tabarrini, Marco 494
Talamo, Giuseppe 297, 367, 377, 600, 606, 607, 777
Talmon, Jacob L. 574, 578
Tambaro, Ignazio 555, 563, 587, 593
Tancredi, Vincenzo 582
Taparelli D'Azeglio, Luigi 686
Taraborrelli, Angela 729
Tarraw, Sidney 505
Tasca, Angelo 267, 288, 632
Tavallini, Enrico 584
Taviani, Ermanno 378-380
Taylor, Myron C. 445
Terracini, Umberto 678, 703
Teruzzi, Attilio 488
Tessitore, Fulvio 763
Testi, Arnaldo 555
Thévenaut, Jean 77
Thiers, Marie-Joseph 569, 625
Thomas, Ivor 452
Thouvenel, Édouard-Antoine 562
Tintori, Ubaldo 280
Tirelli, Vittorio 317
Tito, Josip Broz 428
Tittoni, Vincenzo 582-585
Tobia, Bruno 359, 696
Toccafondi, Diana 129, 779
Tocqueville, Charles Alexis, de 578-580, 618, 631, 662, 713
Togliatti, Palmiro 267, 412, 413, 427, 444, 446, 466, 474, 483, 513, 514, 520, 521, 524, 526, 528-530, 537, 538, 546, 549, 574, 652, 664, 678, 679, 691, 703, 716, 774
Tognetti, Gaetano 366
Toniolo, Gianni 653
Toniolo, Giuseppe 271
Tönnies, Ferdinand 577
Torre, Augusto 294
Tosato, Egidio 449
Toscano, Mario 289, 290, 292, 294, 295, 431, 434, 565, 767
Tosti Croce, Mauro 90, 214, 367, 746
Tournon, Paolo 259
Tranfaglia, Nicola 79, 378, 396, 529, 566, 631, 652, 653, 770
Traniello, Francesco 226, 505
Traverso, Enzo 664
Treitschke, Heinrich, von 560, 563, 569
Trentin, Silvio 652, 688, 689
Trevelyan, George Macaulay 10
Trinchera, Francesco 105, 326
Troiani, Guido 739

Troilo, Ettore 497
Truffaut, François 352
Tsue Lau 80
Tucci, Ugo 276
Tukachevski, Mikhail 571
Tupini, Umberto 466
Turati, Augusto 471
Turati, Filippo 263, 626, 768
Turi, Gabriele 653, 716
Tusa, Vincenzo 159
Tutino, Saverio 241

Uberti, Luigi: *v.* Momigliano, Franco
Ullrich, Hartmut 598, 606, 612, 613, 614, 617, 619, 620
Umberto II, di Savoia 446, 534, 538, 597
Ungari, Paolo 158, 395, 408, 409, 449, 453, 652, 689, 768
Upjohn 495

Vaccari, Marcello 488
Vaccarino, Giorgio 571
Valenti, Filippo 11, 71-73, 75, 165, 199, 259, 300, 315, 377, 382-385, 750, 783
Valeri, Nino 252, 285, 652
Valerio, Lorenzo 44, 54
Valiani, Leo 265, 284, 285, 413, 418, 422, 427, 441, 480, 778
Vantaggiato, Iaia 784
Vaudagna, Maurizio 620
Vauwelkenhuyzen, Jean 80
Vedovato, Giuseppe 295
Veillon, Dominique 778
Veltroni, Walter 232, 237
Venanzi, Mario 438
Vendramini, Ferruccio 775, 779
Veneziale, Ferdinando 493, 496
Veneziani, Marcello 697
Ventrone, Alfonso 37
Venturi, Franco 145, 146, 240, 320, 405, 430
Verdolini, Lorenzo 784
Vergani, Raffaele 260
Vernassa, Maurizio 652
Verni, Giovanni 211, 220
Verucci, Guido 270, 459
Vico, Giambattista 310
Vietsch, Eberhard, von 194
Vigezzi, Brunello 256, 284, 296, 615, 768
Viggiani, Carmine 494
Vilar, Pierre 770
Villani, Pasquale 158
Villari, Pasquale 97
Villari, Rosario 310
Vinay, Angela 159
Viola, Gaspare 488
Violante, Cinzio 278, 707, 767
Violante, Luciano 508, 526
Viroli, Maurizio 782
Vischia, Carlo 153
Visconti Venosta, Emilio 62, 255, 582
Vistalli, Francesco 271
Vitale, Armando 782
Vitale, Lilliana: *v.* Fortunato Vitale, Lilliana
Vitali, Stefano 9, 17
Vittani, Giovanni 314
Vittorio Emanuele II, di Savoia, re d'Italia 44, 47, 261, 556, 561, 577, 581, 586, 594, 597
Vittorio Emanuele III, di Savoia, re d'Italia 443, 533, 537, 538, 597
Vivarelli, Roberto 285, 652
Vivoli, Carlo 239
Volpe, Gioacchino 271, 311, 395, 536, 639, 652
Voltaire, François-Marie-Arouet, de 760
Volterra, Edoardo 414, 424, 436
Vuga, Francesco 293

Wagner, Richard 340
Wahl, Alfred 774
Walsh, Kevin 352, 359
Wambaugh, Sarah 559, 564
Washington, George 80
Watt, Donald Cameron 320
Wavell, Archibald 458
Weber, Eugen 569
Weber, Max 190, 192, 571-574, 577, 624
Webster, Richard A. 271
Weil, Simone 617

Weinberg, Albert K. 430, 495
White, Mario Jessie 581
Woller, Hans 548
Woodward, Llewellyn 251, 253, 294, 768
Woolf, Stuart J. 286, 445, 539, 652, 771
Wright, David Gordon 570

Xerri, Maria Lucia 31

Zaccherini, Alberto 475
Zagrebelski, Gustavo 669, 701
Zamboni, Anteo 635
Zanardelli, Giuseppe 56, 470, 471, 626
Zangheri, Renato 263
Zaniboni, Tito 468
Zanichelli, Domenico 575, 597, 709, 725
Zaninelli, Sergio 173, 175
Zanni Rosiello, Isabella 49, 130, 157, 158, 186, 189, 210, 226, 251, 259, 260, 317, 357, 358, 729, 731, 735, 743, 750, 772
Zanotti Bianco, Umberto 685
Zaslavski, Victor 538
Zerbini, Mauro 92
Zevi, Tullia 784
Zini, Luigi 282
Zoccoli, Antonio 450
Zorzi, Paolo 771